

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.237/2025-5

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Governo do Estado do Maranhão; Ministério das Cidades

Responsável: Aparício Bandeira Filho (104.456.253-68).

Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Congresso Nacional (vinculador); Secretaria Estadual de Cidades do Maranhão - Secid/MA (08.892.295/0001-60).

Representação legal: Elias Gomes de Moura Neto (9394/OAB-MA) e Madison Leonardo Andrade Silva (6995/OAB-MA), representando Aparício Bandeira Filho.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS/2025. OBRAS DE PROLONGAMENTO DA AVENIDA LITORÂNEA, NO ESTADO DO MARANHÃO. PROJETOS DEFICIENTES. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. IRREGULARIDADES DIVERSAS NA SUBCONTRATAÇÃO. ALTERAÇÕES IRREGULARES DE SERVIÇOS, SEM A PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE ADITAMENTO CONTRATUAL. MEDIÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL DA OBRA EM DESCOMPASSO COM O AVANÇO FÍSICO DO CONTRATO. CRITÉRIO DE MEDIÇÃO DA OBRA POR ETAPA, EM DESACORDO COM O REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. ORÇAMENTO ESTIMATIVO DEFICIENTE. EMPREENDIMENTO SELECIONADO SEM A DEVIDA AVALIAÇÃO POR PARTE DO ÓRGÃO CONCEDENTE. OITIVAS. SANEAMENTO PARCIAL DAS IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de fiscalização realizada nas obras de implantação do prolongamento da Avenida Litorânea, no trecho compreendido entre o Olho d'Água e o Araçagy, nos Municípios de São Luís e São José de Ribamar, Estado do Maranhão, para dar cumprimento ao plano de fiscalização constante do Fiscobras/2025.

2. Inicialmente, transcrevo o corpo do relatório de auditoria (peça 112) elaborado por equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da mencionada unidade técnica (peças 113 e 114):

“[...]”

I. Apresentação

1. *Trata-se de fiscalização, no âmbito do Fiscobras 2025, realizada com o objetivo de contribuir para o aumento da eficiência e da qualidade da infraestrutura para a implantação do empreendimento de prolongamento da avenida Litorânea, no trecho compreendido entre Olho d'Água e Araçagy, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, no estado do Maranhão.*

2. *Tal obra é objeto do procedimento licitatório Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra, publicado, inicialmente, em 21/11/2024 pela Secretaria de Estado da Infraestrutura (CNPJ 08.292.295/0001-60), do Governo do Estado do Maranhão (CNPJ 06.354.468/0001-60), e, posteriormente, publicado o aviso de adiamento da licitação em 2/12/2024. A abertura dos envelopes ocorreu em 10/1/2025, tendo sido o certame homologado por Aparício Bandeira Filho, Secretário de Estado da Infraestrutura do Maranhão, em 24/1/2025. O objeto foi adjudicado na mesma data à empresa Lucena Infraestrutura Ltda. (CNPJ 03.992.929/0001-32), vencedora do certame, pelo preço global de R\$ 235.686.179,02. Para a execução dos serviços, firmou-se o Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra em 11/4/2025, com prazo de vigência de 27 meses. A ordem de serviço foi emitida em 15/4/2025, com prazo de execução dos serviços de 25 meses.*

3. *Os recursos são provenientes do Termo de Compromisso 1095813-46 (SIAFI 963314), vinculado ao Novo Pac e firmado em 21/6/2024 entre (i) a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades (MCid), figurando como repassador e sendo representado pela Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária, (ii) a Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão (Sinfra), como recebedor, e (iii) o Governo do Estado do Maranhão, na condição interveniente anuente. O valor atualmente pactuado é de R\$ 237.082.848,60, integralmente lastreado por recursos federais provenientes do Orçamento-Geral da União, vinculados à ação orçamentária 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano, não havendo, portanto, contrapartida a ser apresentada pelo recebedor.*

4. *A relatoria destes autos foi atribuída ao Ministro Benjamin Zymler, por meio de sorteio, nos termos da Resolução-TCU 346/2022, art. 2º, § 2º, de 30/11/2022 (peça 2).*

1.1. Importância socioeconômica

5. *O empreendimento auditado prevê o prolongamento, em extensão aproximada de 5,1 km, da existente avenida Litorânea, localizada no extremo norte do município de São Luís, estado do Maranhão, das proximidades da avenida São Carlos, na região conhecida como Olho d'Água, até o limite entre os municípios de São José de Ribamar e Paço de Lumiar, também no estado do Maranhão, na região identificada como Araçagy. Para tal, haverá a transposição do rio Jaguaré, que consiste na divisa natural entre os citados municípios de São Luís e São José de Ribamar.*

Figura 1 – Localização do prolongamento da avenida Litorânea e das principais vias próximas



Fonte: evidência 1, p. 5.

6. Segundo as informações constantes do estudo técnico preliminar elaborado pela Sinfra, tal empreendimento “(...) irá garantir a solução para uma situação caótica de trânsito na cidade de São Luís, garantindo a qualidade no trânsito, na oferta de serviços gerais, serviços de saúde, negócios, e outros, o que beneficiará também o turismo” (evidência 3, p. 15). Em complemento, manifestou-se o governador do estado do Maranhão, Carlos Orleans Brandão Junior, por meio do Ofício 128/2024 – GHGG, de 18/6/2024, endereçado ao MCid, da seguinte maneira (evidência 1, p. 2-3):

1. Importância da Obra para a Região:

A Avenida Litorânea é uma via estratégica para a mobilidade urbana de São Luís, proporcionando um corredor de transporte que serve como alternativa às rotas congestionadas do centro da cidade. A expansão até São José do Ribamar ampliará significativamente a conectividade regional, integrando dois importantes polos urbanos e estimulando o desenvolvimento socioeconômico da área metropolitana de São Luís.

2. Benefícios para o Transporte Coletivo:

A continuidade da Avenida Litorânea é crucial para a melhoria do transporte público coletivo, pois:

- **Redução do Tempo de Deslocamento:** A nova via permitirá uma rota mais direta entre os municípios, diminuindo o tempo de viagem para os usuários do transporte coletivo.
- **Aumento da Capacidade de Transporte:** A obra permitirá a implantação de faixas exclusivas para ônibus, aumentando a eficiência e a capacidade do sistema de transporte público.
- **Descongestionamento de Vias Existentes:** A nova avenida ajudará a aliviar o tráfego nas vias principais atualmente sobrecarregadas, melhorando a fluidez e a segurança do trânsito.

Deste modo, o objetivo da proposta visa melhorar a mobilidade e priorizar os meios de transporte coletivo para benefício direto dos passageiros da região metropolitana e promover redução de tempo no deslocamento através de faixas exclusivas de ônibus, além de conforto e segurança aos diversos usuários das vias públicas urbanas, especificamente nos municípios de São Luís e São José de Ribamar.

7. Além disso, esse empreendimento contribuirá para a constituição de um anel viário conectando a região do aeroporto Marechal Cunha Machado, de São Luís, à região norte da cidade. Esse anel viário é complementado por outros trechos viários, alguns dos quais já estão em execução. Entre esses trechos, destaca-se a avenida Metropolitana, cujo projeto “(...) surgiu do desejo de se criar uma via que promovesse a integração entre os municípios da Ilha de São Luís, sendo uma rota alternativa às vias já saturadas que desempenham esse papel: a Estrada da Maioba e a Estrada de Ribamar” (evidência 53, p. 1).

8. Trata-se de obra que “(...) faz parte do Plano Rodoviário Estadual, com uma extensão total de 19,49 km, partindo da BR-135, nas imediações do Aeroporto de São Luís e seguindo até a MA-203, no viaduto Neiva Moreira” (evidência 53, p. 1). A conexão entre as avenidas Litorânea e Metropolitana está em execução por parte do Governo do Estado do Maranhão, valendo-se, para tal, de recursos próprios (evidência 53, p. 3). A seguir, apresenta-se imagem que indica essa conexão:

Figura 2 – Representação da conexão entre as avenidas Litorânea e Metropolitana



Fonte: evidência 53, p. 3.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

9. Em cumprimento ao Acórdão 653/2025-TCU-Plenário, de 26/3/2025 e relatoria do Ministro Vital do Rêgo, realizou-se a auditoria no Governo do Estado do Maranhão, no Ministério das Cidades e na Caixa Econômica Federal no período compreendido entre 19/5/2025 e 25/7/2025.

10. As razões que motivaram a inclusão desta auditoria no ciclo do Fiscobras de 2025 foram, notadamente, a materialidade dos recursos federais envolvidos, a sua relevância para a mobilidade urbana e para a comunidade da Região Metropolitana de São Luís, no estado do Maranhão, e a tempestividade de realização da auditoria, pois promovida quando se inicia a execução da obra.

11. A fase de planejamento ocorreu entre os dias 19/5/2025 e 30/5/2025, nos termos da Portaria de Fiscalização – AudUrbana 273, de 13/5/2025 (peça 3). A fase de execução, por sua vez, limitou-se ao período entre 2/6/2025 e 18/6/2025, de acordo com o disposto na Portaria de Fiscalização – AudUrbana 274/2025, da mesma data. Por fim, a fase de relatório, iniciada em 23/6/2025 e cujo término estava previsto para 4/7/2025, foi estendida para 25/7/2025, nos termos da Portaria de Fiscalização - AudUrbana 453/2025, de 22/7/2025.

12. A equipe de auditoria esteve no estado do Maranhão de 10 a 12/6/2025, realizando reunião na sede da Sinfra na manhã do dia 11/6/2025, visita à obra na tarde do mesmo dia e, por fim, reunião com a gerência de governo da Caixa Econômica Federal em São Luís/MA na manhã do dia 12/6/2025. Em todas as ocasiões, foi acompanhada pelo Secretário deste TCU no estado do Maranhão.

II.2. Visão geral do objeto

II.2.1. A intervenção

13. O objeto desta auditoria consiste na execução da obra de prolongamento da avenida Litorânea, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, estado do Maranhão.

14. O prolongamento consiste na execução de três obras distintas. A primeira é a construção do corpo estradal da avenida Litorânea, com extensão aproximada de 5,1 km, entre o Olho d'Água, em São Luís, e o Araçagy, em São José de Ribamar. Conta com leito carroçável dotado de duas pistas, uma em cada sentido, separadas por canteiro central. Cada pista é composta por três faixas de 3,1 m de largura, sendo uma delas destinada exclusivamente ao trânsito de transporte público por ônibus. A pista no sentido São José de Ribamar – São Luís (Leste-Oeste) conta, ainda, com espaço para estacionamento oblíquo de veículos pequenos.

15. A segunda intervenção consiste na reconstrução da Praça de Iemanjá, uma vez que a obra do corpo estradal exigiu a retirada da praça homônima outrora existente de seu sítio original.

16. Por fim, dada a existência do rio Jaguarê, divisa natural entre os municípios citados, no traçado projetado, é necessária a construção de obra-de-arte especial para a sua transposição.

II.2.2. O termo de compromisso

17. Os recursos para a realização do empreendimento estão sendo geridos por meio do Termo de Compromisso 1095813-46, firmado em 21/6/2024 entre (i) a União Federal, como repassador, por intermédio do MCid (CNPJ 05.465.986/0001-99), na qualidade de gestor do programa, e representados pela Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária, (ii) a Sinfra, como receptor, e (iii) o Estado do Maranhão, como interveniente anuente.

18. Tem por objeto “(...) a execução de ‘implantação de extensão da avenida litorânea com faixas exclusivas para o transporte público’ a ser realizada na Região Metropolitana de São Luís/MA conforme especificações estabelecidas no plano de trabalho” (evidência 2, p. 2). Para tal, consoante a sua cláusula 6.2.1, prevê-se que “o REPASSADOR transferirá ao RECEBEDOR e/ou UNIDADE EXECUTORA, o valor de R\$ 237.082.848,60 (...) de acordo com o cronograma de desembolso constante do Plano de Trabalho” (evidência 2, p. 11). Tais recursos são provenientes do Orçamento-Geral da União, vinculados a ação orçamentária 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano. Não há contrapartida prevista a ser aportada pelo Receptor, conforme cláusula 6.3.1.1 (evidência 2, p. 12). A sua vigência é de 71 meses, contados da data da sua celebração (evidência 2, p. 26).

19. O termo de compromisso foi firmado após a solicitação de recursos por parte do Governo do Estado do Maranhão, feita ao MCid por meio do Ofício 128/2024 – GHGG, de 18/6/2024 (evidência 1, p. 2-7).

20. O termo de compromisso foi celebrado em 21/6/2024, após a análise favorável do Departamento de Infraestrutura da Mobilidade Urbana (Demob), da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (Semob), do Ministério das Cidades (MCid), quanto à inclusão do empreendimento no Programa Novo PAC. Essa análise foi formalizada por meio da Nota Técnica nº 2/2024/DEMOB-MCID/SEMOB-MCID-MCID, emitida em 18 de junho de 2024. A inclusão no Novo PAC foi oficializada pela Resolução nº 5/2024 do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPac), datada de 21/6/2024 e publicada no Diário Oficial da União em 24/6/2024 (evidência 1, p. 42).

II.2.3. O certame licitatório e o contrato administrativo

21. O edital de licitação da Concorrência CSL/Sinfra 16/2024 teve por objeto a “contratação de empresa especializada para realização de obras de mobilidade urbana referente ao prolongamento da av. Litorânea, trecho do Olho d’Água ao Araçagy, com 5,10 km de extensão, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar – MA”. O valor total dos serviços foi estabelecido em R\$ 237.082.848,60 (evidência 6, p. 92), idêntico ao dos recursos disponibilizados por meio do Termo de Compromisso 1095813-46. Tal quantia é, portanto, inferior à disposta no art. 6º, inc. XXII, da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, que trata do valor relativo às obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, atualizada pelo anexo do Decreto 12.343, de 30 de dezembro de 2024.

22. A modalidade escolhida foi a concorrência, como faculta o art. 28, inc. II, da Lei 14.133/2021, tendo por critério de julgamento o menor preço (evidência 6, p. 91), nos termos do art. 6º, inc. XXXVIII, alínea “a”, da mesma lei.

23. Previu-se a realização de sessão presencial para abertura das propostas, nos termos do art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021. Justificou-se a escolha:

(...) por determinação do setor demandante. Destaca-se ainda que a complexidade dos projetos de infraestrutura ou obras públicas que envolvem detalhes técnicos complexos podem exigir interações presenciais para esclarecer dúvidas, realizar visitas ao local e garantir a compreensão precisa dos requisitos do contrato. É considerado tecnicamente relevante e indisponível [sic] para o sucesso do empreendimento (evidência 6, p. 91).

24. Além disso, optou-se pela inversão de fases, facultada pelo disposto no art. 17, § 1º, da Lei 14.133/2021, justificando-se, para tal, que, dessa forma, “(...) possibilita verificar a saúde financeira, regularidade jurídica e qualificação técnica das licitantes antes da fase de proposta de preços” (evidência 6, p. 91-92).

25. Por fim, o regime de execução escolhido foi o da empreitada por preço unitário (evidência 6, p. 21), como é permitido à execução indireta de obras e serviços de engenharia pelo art. 46, inc. I, da Lei 14.133/2021.

26. O primeiro edital (evidência 6, p. 21-80) previa a entrega dos envelopes pelas licitantes em 31/12/2024. Teve seu aviso publicado na edição do dia 21/11/2024 do Diário Oficial do Estado do Maranhão (Doema) e nas edições do dia 22/11/2024 do DOU e do Jornal Pequeno (evidência 6, p. 82-84). No Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), foi publicado em 19/11/2024. Em qualquer desses veículos, a data de publicação antecedeu os 25 dias mínimos determinados pelo art. 55, inc. II, alínea “b”, da Lei 14.133/2021.

27. Todavia, o Secretário-Adjunto de Projetos da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, Antonio Manoel Silvano Neto, encaminhou à Comissão Setorial de Licitação (CSL), em 26/11/2024, alteração no quadro de itens de maior relevância econômica e técnica, “para garantir um melhor detalhamento técnico e o melhor atendimento, dos quesitos e especificações da contratação, bem como individualização do objeto em voga (...)”, situação que motivou a publicação do aviso de adiamento da licitação nas edições de 2/12/2024 do Doema e do DOU (evidência 6, p. 85-90).

Passava a data de abertura dos envelopes para 10/1/2025, respeitando, igualmente, a carência legal de 25 dias.

28. *A sessão pública de apresentação das propostas foi gravada em vídeo, conforme determina o art. 17, § 4º, da Lei 14.133/2021.*

29. *Três empresas compareceram à sessão, apresentando a documentação para credenciamento e os envelopes relativos à habilitação e à carta-proposta: (i) Lucena Infraestrutura Ltda. (CNPJ 03.992.929/0001-32), referida na ata como LLucena Infraestrutural Ltda.; (ii) Alberto Couto Alves – Brasil Ltda. (CNPJ 15.548.038/0001-45); e (iii) Pinheiro e Silvas Comércio e Confecções Ltda. (CNPJ 15.188.463/0001-04) (evidência 13, p. 222-223). A apresentação da documentação para habilitação por parte de todos os licitantes encontra guarida na exceção objeto do art. 63, inc. II, da Lei 14.133/2021.*

30. *Abertos os envelopes relativos à habilitação técnica e submetidos à análise das licitantes, formularam-se as seguintes alegações:*

a) Lucena Infraestrutura Ltda.: “Alega que a empresa Alberto Couto não apresentou a documentação da empresa subcontratada conforme item 12.5.8 do edital, assim como não apresentou a declaração do item 28.8 do edital. Alega ainda que a empresa Pinheiro e Silva deixou de assinar algumas declarações, assim como não possui capacidade técnica” (evidência 13, p. 223). Posteriormente, a CSL se manifestou reconhecendo a improcedência da alegação de que a empresa Alberto Couto Alves – Brasil Ltda. não apresentara a declaração do item 28.8 do edital convocatório (evidência 13, p. 227); e

b) Alberto Couto Alves – Brasil Ltda.: “Alega que a empresa Pinheiro e Silva não apresentou qualificação técnica, assim como não apresentou documentos referentes a qualificação econômico financeira” (evidência 13, p. 223).

31. *Da análise empreendida pela CSL quanto aos documentos de habilitação técnica, resultou: (i) a inabilitação das empresas Alberto Couto Alves – Brasil Ltda. e Pinheiro e Silvas Comércio e Confecções Ltda., por descumprimento de exigências do edital; e (ii) a habilitação da empresa Lucena Infraestrutura Ltda., por ter cumprido todas as exigências do edital (evidência 13, p. 224).*

32. *A empresa Alberto Couto Alves – Brasil Ltda. manifestou intenção de recorrer do resultado, como lhe facultam o item 18.1 do instrumento convocatório e o art. 165, inc. I, alínea “c” da Lei 14.133/2021, seguindo o constante no art. 165, §§ 1º, inc. I, e 2º do mesmo diploma legal.*

33. *Aberto o envelope contendo a carta-proposta da única empresa habilitada, registrou-se o valor de R\$ 237.082.848,60, o que equivale ao exato valor máximo permitido nesse certame licitatório. Após negociação, incentivada pelo art. 61, caput, da Lei 14.133/2021, o valor total foi reduzido para R\$ 235.686.179,02, o que corresponde a um desconto equivalente a aproximadamente 0,59% (LIC, 1530-1531).*

34. *A empresa Lucena Infraestrutura Ltda. foi declarada classificada, declinando a empresa Alberto Couto Alves – Brasil Ltda. da intenção de recurso na fase de classificação (evidência 17, p. 20). Tempestivamente, porém, a empresa Alberto Couto Alves interpôs recurso contra a sua inabilitação no certame (evidência 17, p. 22-40).*

35. *Aberto o prazo de três dias úteis, conforme disposto no item 18.3 do edital e como assevera o art. 165, § 4º, da Lei 14.133/2021, para que as demais empresas, querendo, pudessem apresentar contrarrazões ao recurso, a empresa Lucena Infraestrutura Ltda. as formulou (evidência 17, p. 42-49).*

36. *A CSL, após promover a análise do recurso e das contrarrazões, emitiu decisão em 21/1/2025, por meio da qual conheceu do recurso impetrado pela empresa Alberto Couto Alves –*

Brasil Ltda., negando-lhe, todavia, no mérito, provimento, mantendo a sua inabilitação. Quanto às contrarrazões apresentadas pela empresa Lucena Infraestrutura Ltda., conheceu delas e, no mérito, deu-lhes provimento (evidência 17, p. 50-61).

37. *Ainda, especificamente quanto ao recurso da empresa Alberto Couto Alves – Brasil Ltda., houve manifestação do engenheiro da CSL/Sinfra, Luís André da Silva Oliveira, de 20/1/2025. A decisão, por fim, exarada em 21/1/2025 pelo Secretário de Estado da Infraestrutura, Aparício Bandeira Filho, foi de idêntico entendimento. O aviso do resultado da licitação após recursos foi publicado nas edições de 23/1/2025 do Doema e do DOU (evidência 17, p. 62-69).*

38. *O processo foi submetido à análise da auditoria interna, concluindo-se “(...) que o Processo auditado está em conformidade com a legislação que rege a modalidade licitatória em questão” (evidência 17, p. 71-76).*

39. *Assim, em 24/1/2025, foi a licitação homologada pelo titular da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão e, por meio da Adjudicação 1/2025, adjudicado o objeto da licitação à empresa Lucena Infraestrutura Ltda. (evidência 17, p. 63-64), em conformidade com o art. 71, inc. IV, da Lei 14.133/2021, tendo sido publicados nas edições de 30/1/2025 do Doema e do DOU (evidência 17, p. 82-88).*

40. *O Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra foi firmado em 11/4/2025 entre o Estado do Maranhão, mediante a Secretaria de Estado da Infraestrutura, e a empresa Lucena Infraestrutura Ltda., cuja resenha foi publicada nas edições de 14/4/2025 do Doema e de 16/4/2025 do DOU (evidência 17, 121-138).*

41. *Quanto à subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte exigida no edital de licitação, a empresa Lucena Infraestrutura Ltda. apresentou a empresa Agla’S Infraestrutura Ltda. (CNPJ 06.238.376/0001-15), cabendo a ela a execução de serviços cujo valor total soma R\$ 24.242.380,69, a preços do orçamento elaborado pela Administração, o que corresponde a cerca de 10,23% do valor total previsto no instrumento convocatório (evidência 10, p. 75-78).*

II.2. A execução contratual

42. *Os serviços se iniciaram em 16/4/2025, a partir da Ordem de Serviço 4/2025, emitida pela Sinfra em 15/4/2025 (evidência 17, p. 141). Para a sua fiscalização, o Secretário-Adjunto de Gestão Rodoviária, Luiz Francisco de Assis Leda, nomeou, na mesma data, comissão formada pelos funcionários José do Vale Filho, Superintendente de Obras Rodoviárias, na condição de presidente, Marco André Mota Carvalho, como fiscal, e Jailson Rego Ribeiro, como membro (evidência 17, p. 142).*

43. *No período analisado por meio deste relatório, houve duas medições, compreendendo os períodos de 16/4/2025 a 15/5/2025 e de 16/5/2025 a 15/6/2025, tendo sido executados serviços que somaram, respectivamente, R\$ 14.968.244,95 e R\$ 12.797.070,17, totalizando R\$ 27.765.315,12.*

II.3. Objetivo e questões de auditoria

44. *A presente auditoria teve por objetivo verificar a conformidade do procedimento licitatório, dos estudos preliminares, dos projetos básico e executivo, assim como da execução contratual para a implantação da avenida Litorânea, no trecho entre o Olho d’Água e o Araçagy.*

45. *A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões a seguir indicadas:*

a) *Questão 1: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento e sua adequação aos planos diretor e de mobilidade urbana de São Luís e de São José de Ribamar?*

b) *Questão 2: Há projeto básico e/ou executivo adequado para a licitação e para a*

execução da obra?

c) *Questão 3: O procedimento licitatório e a celebração do contrato administrativo foram regulares?*

d) *Questão 4: O orçamento foi adequado para a licitação e para a contratação da obra, foi elaborado de acordo com a legislação e a jurisprudência do TCU e seus preços estão compatíveis com os valores de mercado?*

e) *Questão 5: A seleção do empreendimento pelo Ministério das Cidades para ser contemplado com recursos do novo Programa de Aceleração do Crescimento atendeu a critérios técnicos?*

II.4. Metodologia utilizada

46. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 185, de 30/11/2020) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos por esta Corte (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009).

47. Para tanto, a execução da auditoria seguiu o modelo de inspeção do local onde estão sendo realizadas as obras, junto com representantes do governo estadual, além da expedição de requisições de informações e documentos. A partir disso, procedeu-se à análise da documentação fornecida, tais como o processo licitatório, o contrato administrativo, os projetos básico e executivo do empreendimento e os boletins de medição e respectivos relatórios.

48. Além disso, a equipe de auditoria realizou reuniões com as equipes da Caixa Econômica Federal em São Luís/MA e da Sinfra. Tais reuniões buscaram obter a percepção desses órgãos acerca do andamento dos trabalhos. Dessas atividades, participou também o Secretário do TCU no estado do Maranhão.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

49. Tendo em vista que toda a análise foi feita com base nos documentos apresentados pelas unidades jurisdicionadas nas ocasiões em que foram solicitados, há que se registrar que houve limitações, uma vez que alguns documentos apresentados pela Sinfra estavam incompletos ou não foram apresentados no decorrer da execução da auditoria. Insta registrar que, quando não apresentados os documentos pela Sinfra, houve manifestação justificando a respeito.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

50. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 27.765.315,12, conforme determina a Portaria-TCU 222, de 10/10/2003, por meio dos itens 1.3 e 2.2 do Anexo I. Tal montante se refere ao valor até o momento empenhado, englobando os exercícios de 2024 e 2025, dos recursos federais no âmbito do Termo de Compromisso 1095813-46. Foram emitidas, até 25/7/2025, seis notas de empenho, conforme informações constantes do sítio Transferegov.br (acesso em 25/7/2025):

- a) 2024NE000471, emitida em 20/6/2024, no valor de R\$ 1.000.000,00;
- b) 2024NE001948, emitida em 7/12/2024, no valor de R\$ 2.763.549,34;
- c) 2024NE002320, emitida em 23/12/2024, no valor de R\$ 351.876,69;
- d) 2024NE002321, emitida em 23/12/2024, no valor de R\$ 654.370,86;
- e) 2025NE000278, emitida em 11/6/2025, no valor de R\$ 10.198.448,06; e
- f) 2025NE000430, emitida em 1/7/2025, no valor de R\$ 12.797.070,17.

51. O valor total, correspondente às seis notas de empenho e às primeiras duas medições, foi objeto de desembolso.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

52. Como benefícios deste trabalho, estimam-se o aprimoramento da implantação do empreendimento de prolongamento da avenida Litorânea para que se atinjam os objetivos da política mobilidade urbana à qual está vinculado, bem como a melhoria da gestão da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, e das avaliações realizadas pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério das Cidades.

II.8. Construção participativa das deliberações

53. Deixa-se de propor o envio do relatório de auditoria para apresentação de comentários por parte dos gestores das unidades auditadas a respeito de deliberações de determinações e/ou recomendações, bem como de informações sobre o impacto avaliado dessas medidas, nos termos do caput do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, de 22 de abril de 2020, por se sugerir, nesta etapa processual, tão somente a promoção de oitivas da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão e da Caixa Econômica Federal, assim como de ciência ao Ministério da Cidades, já sendo esta oportunidade para apresentação das informações pertinentes aos apontamentos realizados.

III. Achados de auditoria

54. A aplicação dos procedimentos das questões de auditoria gerou dez achados, estando sete delas relacionadas a um ou mais achados apontados neste trabalho, conforme apontado na Matriz de Achados deste relatório (Apêndice A). Oito desses achados de auditoria foram considerados irregularidades graves, mas que não prejudicam a continuidade do contrato e, consequentemente, a execução da obra, e dois considerados como falha/impropriedade.

Tabela 1 – Associação dos achados às questões de auditoria

Questões	Achados
Questão 1	Achado III.8
Questão 2	Achados III.4 e III.8
Questão 3	Achados III.2, III.6 e III.7
Questão 4	Achado III.5
Questão 5	Achado III.10

III.1. Serviços alterados e executados sem o correspondente aditivo contratual (IGC)

Devido à alteração do cronograma da obra, ocorreu a execução de serviços com especificações técnicas distintas das previstas originalmente (substituição de tubos de concreto por tubos em PEAD) contrariando os critérios estabelecidos pela Lei 14.133/2021 quanto à necessidade de formalização prévia de alterações contratuais. Isso levou à realização de serviços com base em modificações não formalizadas, e a pagamento por serviços diversos daqueles contratados, impactando a conformidade legal da execução contratual e com potencial de ocasionar dano ao erário.

55. Prevvia-se, inicialmente, a execução da obra de prolongamento da avenida Litorânea em 25 meses, tal qual disposto no item 20.1 do instrumento convocatório (evidência 6, p. 110) e na Cláusula 5.2 do Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra (evidência 17, p. 123). Todavia, contratante e contratada concordaram em alterar o prazo de execução, sem repactuação contratual, reduzindo-o para doze meses, justificando, para tal, o “(...) atendimento às necessidades estratégicas do Governo do Estado” (evidência 29, p. 1). A mencionada alteração do cronograma foi realizada por meio do processo SEI 2025.530101.02107 (evidência 18).

56. No âmbito dessa readequação do cronograma de execução da obra, a empresa contratada

protocolou junto à contratante o Ofício 3/2025, datado de 9/5/2025 (evidência 19, p. 2), ainda que firmado eletronicamente em 8/5/2025 (evidência 19, p. 8), apresentando justificativas para a “(...) **execução da drenagem profunda com a utilização de tubos em PEAD (Polietileno de Alta Densidade)**, em substituição aos tubos de concreto inicialmente previstos no projeto executivo” (evidência 19, p. 1, destaque mantido). Tal redução do prazo de execução da obra, nos termos da contratada, “(...) exigiu da construtora a adoção de soluções que garantam maior agilidade e eficiência na execução, sem prejuízo à durabilidade, qualidade ou conformidade técnica” (evidência 19, p. 1).

57. Como motivações para a alteração, destacou a “Maior agilidade na logística de fornecimento”, a “Rapidez na execução”, a “Maior durabilidade e resistência” e a “Neutralidade financeira” (evidência 19, p. 1).

58. Anexo ao mencionado ofício, foi encaminhado relatório fotográfico (evidência 19, p. 3-7) “(...) demonstrando a plena execução dos serviços de drenagem com tubos PEAD dentro do prazo estabelecido, o que evidencia o alinhamento da medida adotada com o novo cronograma contratual e o compromisso com a entrega tempestiva da obra” (evidência 19, p. 1). Nesse relatório, constam dez fotos demonstrando a instalação na obra de prolongamento da avenida Litorânea dos tubos em PEAD relativos à drenagem profunda. As fotos são datadas de 26/4/2025 a 28/4/2025.

59. Por meio do Despacho 445 – Seagro/Sinfra, firmado em 9/6/2025, a fiscalização da obra se manifestou “(...) **favoravelmente à substituição técnica executada**, reconhecendo sua viabilidade, sua eficácia prática e sua contribuição para o cumprimento do cronograma e qualidade da obra” (evidência 19, p. 30-31, destaque mantido), no que foi acompanhada pelo Superintendente de Obras Rodoviárias, por meio do Despacho 456 – Seagro/Sinfra (evidência 19, p. 33) e pelo Secretário-Adjunto de Estado da Infraestrutura, no Despacho 460 – Seagro/Sinfra (evidência 19, p. 35), ambos firmados em 9/6/2025.

60. Além disso, a fiscalização incluiu planilha com orçamento comparativo entre os diferentes materiais projetados e propostos, em que se observa valor superior da solução proposta em relação àquela inicialmente prevista, embora se acordou que não haveria alteração nos valores dos serviços, gerando “neutralidade financeira”. Todavia, defende a fiscalização que “A diferença de valores se justifica pela economia de mão-de-obra e material, pela redução no tempo de execução e pela segurança, visto que é um material mais leve e de manejo mais fácil” (evidência 19, p. 32).

61. Trata-se, portanto, das alterações dos seguintes itens:

Tabela 2 – Serviços cuja execução não corresponde às características previstas no contrato

ITEM	DENOMINAÇÃO	UNID.	QUANT.	UNITÁRIO	TOTAL
8.11	CORPO DE BSTC D = 0,60 M PA4 - AREIA, BRITA E PEDRA DE MÃO COMERCIAIS	m	7.413,58	R\$ 619,65	R\$ 4.593.824,84
8.12	CORPO DE BDTC D = 0,80 M PA4 - AREIA, BRITA E PEDRA DE MÃO COMERCIAIS	m	900,79	R\$ 1.672,60	R\$ 1.506.661,35
8.13	CORPO DE BDTC D = 1,00 M PA4 - AREIA, BRITA E PEDRA DE MÃO COMERCIAIS	m	583,69	R\$ 2.229,35	R\$ 1.301.249,30
8.14	CORPO DE BDTC D = 1,20 M PA4 - AREIA, BRITA E PEDRA DE MÃO COMERCIAIS	m	220,65	R\$ 3.328,07	R\$ 734.338,64

8.15	<i>CORPO DE BDTC D = 1,50 M PA4 - AREIA, BRITA E PEDRA DE MÃO COMERCIAIS</i>	<i>m</i>	<i>141,39</i>	<i>R\$ 4.554,95</i>	<i>R\$ 644.024,38</i>
	TOTAL				R\$ 8.780.098,51

Fonte: evidência 24.

62. O valor total das alterações, R\$ 8.780.098,51, corresponde, portanto, a cerca de 3,73% do valor total do contrato, que é R\$ 235.686.179,02.

63. Questionada a Sinfra por meio do Ofício 01-90/2025-TCU/AudUrbana, de 18/6/2025, se havia, até aquele momento, sido firmado termo aditivo ao contrato de execução da obra, manifestou-se negativamente (evidência 1.r): “Informamos que não chegou ao conhecimento dessa Unidade Gestora de Contratos abertura de processos, referente a solicitação de Termo aditivos ou apostilamentos do contrato nº 002/2025”.

64. As alterações de contratos regidos pela Lei 14.133/2021 são reguladas por meio de seu Capítulo VIII do Título III, incluindo-se nesse título os arts. 124 a 136. Podem ser realizadas unilateralmente pela Administração ou mediante acordo entre as partes. São casos que se amoldam à primeira:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;

b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei (Lei 14.133/2021, art. 124, inc. I);

65. Nessas alterações, o contrato deve aceitar acréscimos e supressões de até 25% do valor inicial do contrato atualizado, no caso de obras, nos termos do art. 125 da Lei 14.133/2021, desde que não transfigurem o objeto do contrato (Lei 14.133/2021, art. 126), o que não é o caso da alteração promovida na obra do prolongamento da avenida Litorânea.

66. Assim, considerando que a alteração das especificações dos tubos de drenagem profunda se amolda à hipótese contemplada pela alínea “a” do art. 124 da Lei 14.133/2021, é caso, portanto, de alteração a ser formalizada.

67. Além disso, nos termos da primeira parte do art. 132 da mesma Lei 14.133/2021, “A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato (...)”. Contrario sensu, e, em uma análise perfunctória, havendo a alteração das especificações, não poderia haver execução sem a devida formalização.

68. O mesmo art. 132, porém em seu trecho final, apresenta exceção a essa determinação: “(...) salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês”. Tal poderia ser o caso vivenciado no âmbito desse empreendimento, dada a necessidade que se acordou de concluí-lo em tempo inferior à metade do que se lhe havia previsto em projeto.

69. Bastante similar é a redação da cláusula 9.4 do contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra (evidência 17, p. 129):

As alterações contratuais deverão ser promovidas mediante celebração de termo aditivo, submetido à prévia aprovação da consultoria jurídica do contratante, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização do

aditivo deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês (art. 132 da Lei 14.133, de 2021).

70. *A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a alteração do contrato deva ser precedida do competente termo aditivo. O enunciado do Acórdão 2.590/2012-TCU-Plenário, de 26/9/2012 e relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, sintetiza o comando: “A alteração em contrato sem que seja precedida de termo aditivo é ilegal”.*

71. *Na mesma linha, está o Acórdão 1.227/2012-TCU-Plenário, de 23/5/2012 e relatoria do Ministro Valmir Campelo: “Alterações contratuais sem a devida formalização mediante termo aditivo configura contrato verbal, que pode levar à apenação dos gestores omissos quanto ao cumprimento do dever”.*

72. *Em que pese a jurisprudência mencionada ser anterior a atual Lei 14.133/2021, não há alteração na moderna legislação que afaste o entendimento baseado na lei 8.666/1993 que a antecedeu. Ainda, não poderia se invocar o instituto do apostilamento, previsto no art. 136 da Lei 14.133/2021, pois, entende a jurisprudência desta Corte que (Acórdão 1.643/2024-TCU-Plenário, de 14/8/2024 e relatoria coincidente com a deste processo):*

*Na empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, da Lei 14.133/2021), é regular a promoção de pequenas alterações de quantitativos na planilha orçamentária sem a necessidade da celebração de termo aditivo, desde que: a) o pagamento seja formalizado por meio do apostilamento da diferença de quantidades (art. 136 da Lei 14.133/2021), a ser realizado previamente ao pagamento ou, em casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, com a formalização do apostilamento no prazo máximo de um mês (art. 132 da Lei 14.133/2021); b) as alterações de quantitativos não configurem a transfiguração do objeto licitado (art. 126 da Lei 14.133/2021); c) **não se refiram a erro ou alteração de projeto**, decorrendo de imprecisões intrínsecas próprias da natureza dos serviços executados, impossíveis de serem estimadas a priori na concepção do orçamento; d) não haja a inclusão de novos serviços (modificação qualitativa) ou quantitativa relativa às dimensões globais do objeto licitado; e) **seja especificado, no instrumento convocatório, de forma razoável, o que vier a ser definido como “pequenas alterações de quantitativos”**; f) a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não seja reduzida em favor do contratado (art. 128 da Lei 14.133/2021); g) não haja elevação do valor contratual; h) exista motivação, acompanhada de memória circunstanciada de cálculo, das supressões e dos acréscimos realizados; e i) as supressões e os acréscimos sejam computados no limite legal de 25% (ou 50%) de aditamento contratual, vedando-se a compensação entre eles.*

73. *De toda sorte, a informação da Sinfra de que não se havia celebrado nenhum termo aditivo ou apostilamento ao contrato de execução da obra é datada de 26/6/2025, mais de um mês após o ofício da contratada, que data de 9/5/2025 ou das fotos que indicam execução da implantação dos tubos, a partir, ao menos, de 26/4/2025. Reforça isso o fato de que ambos os boletins de medição analisados neste trabalho apresentarem as denominações originais dos serviços.*

74. *A Caixa Econômica Federal, ao analisar os boletins de medição encaminhados pela Sinfra, não impôs objeção, realizando a aprovação da solicitação de liberação de recursos. Tais foram liberados ao recebedor e pagos à empresa contratada.*

75. *Ante o exposto, considera-se a classificação do achado como irregularidade grave que não obsta a continuidade da execução da obra (IGC), enquadrando-se os indícios de irregularidades verificados no constante do art. 140, § 1º, inc. VI, da Lei 15.080, de 30 de dezembro de 2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União), pois não se mostram suficientes para ensejar a nulidade do procedimento licitatório ou do contrato firmado, bem como não configura grave desvio aos princípios constitucionais, não impedindo a continuidade da execução da obra.*

76. *Propõe-se, por fim, que se determine, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno desta Corte, oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão e da Caixa Econômica Federal para que, no prazo regimental de quinze dias, se manifestem quanto à não formalização do termo aditivo contratual e para a medição e a aprovação de serviços que não são aqueles efetivamente executados.*

III.2. Administração Local da Obra medido mensalmente de modo fixo, em descompasso com o avanço físico da obra (IGC)

Devido à ausência de critérios objetivos para a medição do item "Administração Local da Obra" no edital e no memorial descritivo, ocorreu a adoção de metodologia de medição com valor mensal fixo, contrariando jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos 1.555/2017, 1.695/2018, entre outros), o que levou ao pagamento antecipado e desproporcional em relação à execução física da obra, impactando o comprometimento da boa gestão dos recursos públicos e gerando dano econômico estimado em R\$ 357.477,04 por superfaturamento por recebimentos antecipados.

77. *O serviço objeto do item 1.1. Administração Local da Obra é remunerado no Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra ao valor total de R\$ 8.180.252,93. Tal cifra corresponde a cerca de 3,47% do valor total contratado.*

78. *Conforme disposto no Memorial Descritivo que acompanhou o instrumento licitatório, tal serviço:*

Compreende os trabalhadores envolvidos no processo de gestão e gerenciamento da obra, bem como os funcionários relacionados ao suporte técnico para controle de qualidade dos materiais empregados na execução do objeto. Ainda, são consideradas as demais despesas administrativas para a total e completa administração da obra (evidência 3, p. 101).

79. *Diferentemente dos demais itens de serviço, não há, no citado memorial descritivo, nenhuma orientação quanto à forma pela qual se deva proceder para a medição desse item. Além disso, o próprio instrumento convocatório não previu critérios objetivos para a medição desse item, contrariando a jurisprudência desta Corte, notadamente o disposto nos Acórdãos 1.555/2017 e 1.695/2018, ambos do Plenário.*

80. *O primeiro desses acórdãos, de 19/7/2017 e relatoria coincidente com a deste processo, assevera que:*

Os órgãos e entidades da Administração Federal devem estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item com valor mensal fixo, evitando, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual.

81. *Já o segundo, de 25/7/2018 e relatoria do Ministro Vital do Rêgo, determina que “Os editais de licitação de obras públicas devem prever critério objetivo de medição para a administração local, com pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de prever o custeio desse item como um valor mensal fixo”.*

82. *Tais acórdãos apresentam sintonia com o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de 25/9/2013 e relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa:*

9.3.2.2. estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual, com

fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993;

83. *Ainda sobre a medição do item relativo à administração local de forma proporcional à execução da obra, define o voto condutor do Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, de 31/8/2011 e relatoria também do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, que:*

9.5. o pagamento do item administração local deve ser feito na proporção em que os serviços são executados, de tal forma que somente quando a obra estiver concluída ocorrerá o pagamento de 100% do referido item; com esse procedimento, a tendência é que a contratada procure seguir à risca o cronograma físico-financeiro previsto, pois, caso contrário, não será beneficiada com aditivos por prorrogação de prazo em decorrência de atrasos pelos quais seja responsável;

84. *A metodologia escolhida, por parte da fiscalização, todavia, se caracterizou, desde a primeira medição, pelo estabelecimento de um percentual fixo mensal a ser utilizado na medição desse item de serviço.*

85. *Veja-se que, no primeiro boletim de medição, relativo ao período de 16/4/2025 a 15/5/2025, mediu-se o quantitativo de 0,08 do mencionado item, equivalente ao valor de R\$ 654.420,23 (SEI evidência 23, p. 48). Tal medição totalizou o valor de R\$ 14.968.244,95 (evidência 23, p. 69), o que corresponde a cerca de 6,35% do valor total do contrato.*

86. *A fiscalização, por meio de relatório técnico referente à primeira medição, que foi apresentado à mandatária, manifestou-se da maneira seguinte (evidência 29, p. 1-3):*

*ADMINISTRAÇÃO LOCAL – Os Serviços Iniciais (Administração Local da Obra). Para esta Medição foram medidos um valor acumulado atual de R\$ 654.420,23. O percentual dos serviços executados é de **8,00%**.*

A empresa através do número do processo SEI 2025.530101.02107, informa a REPROGRAMAÇÃO DE OBRA E REDIMENSIONAMENTO DE ESTRUTURA DE 25 PARA 12 MESES, para atendimento às necessidades estratégicas do Governo do Estado.

*(...) Por este motivo a fiscalização adotou a medição da administração em **12(doze) eventos**, no prazo de **12(doze) meses**, que serão avaliados a seu tempo.*

(...)

AVANÇO FÍSICO DA OBRA:

*No geral a obra encontra-se com avanço físico de **6,35%** de serviços concluídos. (destaques mantidos)*

87. *No segundo boletim de medição, correspondente ao período de 16/5/2025 a 15/6/2025, situação similar é observada. Novamente, mediu-se o quantitativo de 0,08 do citado item, equivalente, também, ao valor de R\$ 654.420,23, acumulando-se, desde o início da obra, a quantia de R\$ 1.308.840,46. Tal equivale a 16% do valor total para o item, que é R\$ 8.180.252,93. No relatório técnico da medição apresentado à Caixa Econômica Federal, a fiscalização se manifestou (evidência 39, p. 1-3):*

*ADMINISTRAÇÃO LOCAL – Os Serviços Iniciais (Administração Local da Obra). Para esta Medição foram medidos um valor acumulado atual de R\$ 1.308.840,46. O percentual dos serviços executados é de **16,00%**.*

(...)

AVANÇO FÍSICO DA OBRA:

No geral a obra encontra-se com avanço físico de 11,78% de serviços concluídos. (destaques mantidos)

88. *Observa-se, portanto, que, em ambas as medições ora analisadas, há um descompasso entre o quantitativo medido a título de administração local e o percentual de execução física da obra. Tal proceder não encontra lastro na jurisprudência desta Corte, que é firme há mais de um decênio no sentido de entender por correta a medição dos serviços referentes à administração local realizada de forma proporcional à execução física da obra a que diz respeito, metodologia que se afigura, portanto, diversa daquela até o momento adotada pela Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão.*

89. *O tema é regulado nos boletins de jurisprudência desta Corte. Entre esses, o Acórdão 2.440/2014-TCU-Plenário, de 17/9/2014 e relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, assevera que*

Não cabe, em orçamento de obras públicas, a adoção de valor mensal fixo a título de administração local, dissociado do cumprimento do cronograma físico-financeiro, uma vez que os respectivos itens de despesas são quantificáveis, devendo ser discriminados em planilha orçamentaria, com pagamento associado à mensuração do que foi efetivamente executado, segundo os boletins de medição de obra.

90. *O enunciado relativo ao Acórdão 845/2021-TCU-Plenário, de 14/4/2021 e relatoria do Ministro Augusto Nardes, assevera que “o pagamento do item ‘administração local’ em descompasso com a execução dos serviços contratados configura liquidação irregular de despesas, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964”.*

91. *Nesse mesmo diapasão, o enunciado do Acórdão 1.247/2016-TCU-Plenário, de 18/5/2016 e relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, determina que “o preço do item administração local deve em regra ser compatível com os referenciais estabelecidos no Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário, e seu pagamento deve ser proporcional ao percentual de execução física da obra”. Esse enunciado consta do Informativo de Licitações e Contratos 287/2016 e do Boletim de Jurisprudência 127/2016.*

92. *Insta informar também que esta equipe de auditoria entende igualmente como inadequada a forma como foi calculado o percentual de execução física da obra.*

93. *No período referente à primeira medição, o percentual de execução física da obra informado pela Sinfra foi de 6,35%, equivalente ao quociente da divisão tendo por dividendo o valor total da medição, R\$ 14.968.244,95, e por divisor o valor total do contrato, R\$ 235.686.179,02. Igualmente, no que concerne à evolução física da obra ao final do segundo período de medição, o percentual anotado foi de 11,78%, que corresponde ao quociente da divisão entre o somatório dos valores das primeira e segunda medições, R\$ 27.765.315,12, pelo mencionado valor total do contrato.*

94. *Todavia, entende-se que a evolução física da obra a ser utilizada para fins da avaliação do valor a ser pago referente ao item relativo à administração local deva ser aferida descontando-se o valor relativo à própria administração local. No caso em tela, o divisor seria R\$ 227.505.926,09, resultado da operação que desconta R\$ 8.180.252,93, relativo ao item 1.1. Administração Local da Obra, do valor total do contrato administrativo. O dividendo referente à primeira medição seria equivalente a R\$ 14.313.824,72, correspondente ao valor da medição excluído aquele relativo à administração local. No que concerne à avaliação da evolução física da obra ao término do segundo período de medição, o dividendo seria fruto da subtração entre o acumulado total das duas medições e o acumulado total dos valores relativos ao mencionado item 1.1, totalizando R\$ 26.456.474,66. Assim, a evolução física ao final do primeiro período de medição seria de 6,29%. Ao final do segundo período, o percentual seria equivalente a 11,63%, o que corresponde ao acréscimo de 5,34%.*

95. Com essas informações, podem-se calcular os valores relativos à administração local: R\$ 514.537,91 e R\$ 436.825,51, referentes ao primeiro e ao segundo períodos de execução, respectivamente, totalizando R\$ 951.363,42.

96. Considerando que já foram objeto de pagamento os valores de R\$ 654.420,23 em cada período, correspondente a 8% do valor designado para o item 1.1. Administração Local da Obra, verifica-se a ocorrência de superfaturamento por antecipação de pagamento nos valores de R\$ 139.882,32 e R\$ 217.594,72, totalizando R\$ 357.477,04.

97. Dessa forma, considera-se o achado como irregularidade grave que não obsta a continuidade da execução da obra (IGC), enquadrando-se os indícios de irregularidades verificados no constante do art. 140, § 1º, inc. VI, da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União), pois não se mostram suficientes para ensejar a nulidade do contrato firmado ou impedir a continuidade da execução da obra, notadamente à luz da possibilidade de superação da irregularidade mediante retenção de pagamentos futuros de forma a compatibilizar a medição da administração local com a evolução física da obra.

98. Sugere-se à autoridade superior que determine, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno desta Corte, oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão e da Caixa Econômica Federal para que, no prazo regimental de quinze dias, manifestem-se a respeito da adoção de sistemática de medição da administração local que contraria a firme jurisprudência deste Tribunal.

III.3. Medição dos serviços por etapa em um contrato sob regime de empreitada por preço unitário (IGC)

Devido à adoção indevida de medição por etapa em contrato regido por empreitada por preço unitário, ocorreu divergência entre os quantitativos medidos nos boletins de medição e aqueles efetivamente executados conforme os diários de obra, contrariando o critério de medição por unidade de serviço prestada previsto no Acórdão 1.516/2013-TCU-Plenário, o que levou a indícios de superfaturamento e subfaturamento em diversos itens contratuais, impactando o comprometimento da economicidade da contratação e gerando potencial dano ao erário.

99. Até o período de execução desta auditoria, sob o Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra foram emitidos dois boletins de medição, referentes aos dois primeiros meses de execução da obra: o primeiro, referente ao período de 16/4/2025 a 15/5/2025 (evidência 24); e o segundo, de 16/5/2025 a 15/6/2025 (evidência 31). Tais boletins de medição foram transcritos na plataforma Transferegov.br.

100. Verifica-se que, consoante os documentos contendo a memória de cálculo que acompanha cada boletim de medição, os serviços medidos são equivalentes aos determinados pelo projeto. Exemplo disso são os quantitativos medidos referentes aos itens 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 8.9, 8.10, 8.11, 8.12, 8.14, 8.15, 8.16, e 8.17, todos referentes ao subgrupo Drenagem Profunda, cujas memórias de cálculo que acompanham os citados boletins de medição resumem-se a descrever como “conforme projeto de drenagem urbana” (evidências 25 e 32). Já o item 10.1 tem por base de sua avaliação o “mapa de cubação de enrocamento”.

101. O mencionado Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra prevê que a obra será executada em regime de empreitada por preço unitário, conforme definido no instrumento convocatório do certame licitatório da Concorrência CSL/Sinfra 16/2024. Por esse regime, o foco de medição dos serviços está na unidade de serviço prestada. Diferentemente de regimes em que a medição é feita por etapa, no caso em tela a medição dos quantitativos deve ser realizada refletindo aqueles efetivamente executados, ainda que, eventualmente, os quantitativos verificados se demonstrem diversos daqueles que se previram em projeto.

102. Os diários de obra encaminhados, sejam aqueles dos serviços desenvolvidos pela

contratada, ou os de responsabilidade da subcontratada, demonstram a execução diária de alguns desses serviços. Nos diários de obra da contratada, estão claramente discriminados os serviços objeto dos itens 10.1 a 10.5 do Contrato. Nos diários de obra da subcontratada, são os serviços de drenagem profunda os pontuados.

103. *Na avaliação dos diários de obra da contratada (evidências 26 e 33), desprezou-se a análise da documentação do segundo período de medição, por estarem ausentes as informações referentes ao quadragésimo dia de obra. Todavia, quanto ao primeiro período, a série se apresenta completa, de modo que é possível extrair informações que corroboram a conclusão de que, quanto a alguns serviços, aquilo que foi efetivamente executado, demonstrado pela análise dos diários de obra, diverge daquilo que foi objeto de medição, estribado nas informações constantes do projeto.*

104. *Mediram-se relativamente ao item 10.2. Lastro de brita comercial - espalhamento mecânico 1.736,6 m³, ao valor total de R\$ 325.699,37, enquanto os diários de obra indicam um total para o mesmo período de 2.376 m³, o que corresponderia ao valor total de R\$ 445.618,80. Isso implica reconhecer um subfaturamento de R\$ 119.919,43. Tal subfaturamento, todavia, não se verifica nos itens 10.1., 10.3., 10.4. e 10.5., que igualmente são apresentados em destaque nos diários de obra da execução efetuada pela contratada.*

105. *Quanto ao item 10.1. Lançamento de pedra de mão comercial - fornecimento e assentamento (rachão), foram medidos 25.797,06 m³, ao passo que os diários de obra indicam a execução de 22.833,38 m³. Portanto, o primeiro boletim de medição apresenta quantitativo 2.963,68 m³ superior àquele identificado nos diários de obra. À tal diferença corresponde o valor de suposto superfaturamento de R\$ 710.097,61, dado o preço unitário do serviço de R\$ 239,60.*

106. *Tal situação é similar à verificada quanto ao item 10.5. Aplicação de geotêxtil tecido biaxial de polipropileno à tração longitudinal e transversal - 50 kN/m. Entre a medição de 17.366,00 m² e os 11.058,60 m² verificados nos diários de obra, há uma diferença de 6.307,40 m², a que corresponderia o eventual superfaturamento de R\$ 227.760,23, considerando o preço unitário do serviço estabelecido em R\$ 36,11.*

107. *Em relação ao item 10.3. Lastro de pedra de mão ou rachão – espalhamento manual, a diferença se demonstra mais significativa, pois o quantitativo medido é superior ao dobro do verificado nos diários de obra: foram medidos 3.473,20 m³, quantitativo que supera em 1.825,20 m³ o encontrado nos diários de obra, que foi de 1.648 m³. O valor referente à diferença é de R\$ 357.173,46.*

108. *Por fim, quanto ao item 10.4. Aplicação de geotêxtil não-tecido agulhado com resistência à tração longitudinal de 31 kN/m, apesar de terem sido aferidos no boletim de medição 6.984,40 m², ao valor total de R\$ 150.094,77, não há nenhuma menção à execução do serviço nos diários de obra.*

109. *No que concerne aos serviços executados pela subcontratada, também se verificam diferenças entre os quantitativos medidos nos boletins de medição (evidências 24 e 31) e aqueles registrados nos diários de obra (evidências 42 e 43). Citem-se as seguintes diferenças havidas no período dos dois primeiros meses de execução da obra:*

Tabela 3 – Serviços executados pela subcontrata que apresentam diferenças entre as informações constantes dos boletins de medição e dos diários de obra

Item	Descrição	Quantidade		Diferença	
		Medições	Diários de obra	Qtd.	Valor
8.7	Preparo de fundo de vala com largura menor que 1,5 m (acerto do solo natural). af 08/2020	2.296,98	2.273,95	23,03	194,60
8.8	Fôrmas de compensado resinado 10 mm - uso geral - utilização de 3 vezes - confecção, instalação e retirada	1.688,47	1.708,48	-20,01	(1.977,79)
8.9	Concreto ciclópico fck = 20 mpa - confecção em betoneira e lançamento manual - areia, brita e pedra de mão comerciais	731,87	1.139,87	-408,00	(215.570,88)
8.10	Reaterro e compactação com soquete vibratório	9.128,91	8.768,90	360,01	7.121,00
8.11	Corpo de bstc d = 0,60 m pa4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	2.660,64	2.360,69	299,95	187.738,71
	Total				(22.494,36)

Fonte: evidências 24, 31, 42 e 43.

110. Diferentemente do regime de execução de empreitada por preço unitário (Lei 14.133/2021, art. 46, inc. I), que é o definido no certame licitatório, as medições realizadas nos dois primeiros meses de execução da obra se alinham ao regime de empreitada por preço global (Lei 14.133/2021, art. 46, inc. II), tal qual declarado pelo Secretário de Estado da Infraestrutura do Maranhão em 30/4/2025 (evidência 47):

A Secretaria de Estado da Infraestrutura – Estado do Maranhão, CNPJ 08.892.295/0001-60, vem através desta, declarar para os devidos fins que os Serviços de Implantação de extensão da Avenida Litorânea com faixas exclusivas para o Transporte Público, no âmbito do Termo de Compromisso MCIDADES 963314/2024 – Operação 1095813-46 , firmado com a Secretaria de Estado da Infraestrutura, tem como Regime Construtivo, empreitada por Preço Global. (destaque acrescido)

111. O Acórdão 1.516/2013-TCU-Plenário, de 19/6/2013 e relatoria do Ministro Valmir Campelo, ao tratar do tema, assevera que “A contratação sob o regime de preços unitários vincula a remuneração do contratado às quantidades de serviço efetivamente executadas”. O efeito, portanto, da prática realizada pela Sinfra é a ocorrência de eventual superfaturamento por quantidade.

112. Assim, a divergência existente entre as informações constantes dos boletins de medição e aqueles extraídos do conjunto de diários de obra apresentados, aliada às justificativas constantes das memórias de cálculo que acompanham os citados boletins de medição, configura indício de prática, por parte da Sinfra, de medição dos serviços por etapa em um contrato cujo regime de execução é de empreitada por preço unitário, afrontando a jurisprudência desta Corte, notadamente firmada por meio do Acórdão 1.516/2013-TCU-Plenário, e ensejando eventual superfaturamento de quantidade.

113. Ante o exposto, considera-se a classificação do achado como irregularidade grave que não obsta a continuidade da execução da obra (IGC), enquadrando-se os indícios de irregularidades

verificados no constante do art. 140, § 1º, inc. VI, da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União), pois não se mostram suficientes para ensejar a nulidade do contrato firmado ou impedir a continuidade da execução da obra, considerando a possibilidade correção da irregularidade mediante revisão das medições realizadas e retenção de pagamentos que tiverem eventualmente sido realizados a maior até que haja a compatibilidade entre os quantitativos medidos e aqueles efetivamente executados.

114. Propõe-se, assim, que se determine a oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo regimental de quinze dias, se manifeste quanto à adoção de sistemática de medição de serviços que contraria o regime de execução contratual, em desacordo com a jurisprudência desta Corte.

III.4. Projetos básico e executivo deficientes (IGC)

Devido à elaboração deficiente dos projetos básico e executivo, com ausência de peças técnicas essenciais, incongruências nos documentos de responsabilidade técnica, falhas nas formalidades gráficas, inadequações nas rampas de acesso à praia, ausência de estrutura adequada para transporte público coletivo urbano e projeto de pavimentação incompleto, ocorreu a apresentação de projetos em desacordo com a NBR 9050:2020, a Lei 5.194/1966, a Lei Municipal de São Luís 6.292/2017 e as OT-IBR 1/2006 e 8/2020, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), além de afronta ao Acórdão 2.759/2019-TCU-Plenário, o que configura risco de execução de obras com baixa qualidade técnica, necessidade de aditivos contratuais e possível aumento de custos, impactando o comprometimento dos objetivos da política pública de mobilidade urbana, com potencial dano econômico e prejuízo à acessibilidade e ao transporte coletivo urbano.

115. A análise dos projetos básico e executivo apresentados permitiu a identificação de diversas irregularidades que foram agrupadas nos seguintes tópicos relacionados: (i) peças técnicas; (ii) documentos de responsabilidade técnica; (iii) formalidades técnicas; (iv) projeto das rampas de acesso à praia; (v) estrutura de transporte público coletivo urbano; e (vi) projeto de pavimentação.

III.4.1. Peças técnicas

116. Analisaram-se, neste trabalho, três conjuntos de peças técnicas: (i) as componentes do projeto básico; (ii) aquelas que fazem parte do projeto executivo encaminhado em resposta ao Ofício 01-90/2025-TCU/AudUrbana; e (iii) as que foram encaminhadas, na qualidade de projeto executivo, em retificação àquele enviado anteriormente.

117. Desses documentos, todavia, não constam o projeto de acessibilidade, tampouco seu respectivo memorial descritivo, em desacordo com o referenciado pelas OT-IBR 1/2006 e 8/2020, relativos a projetos básico e executivo, respectivamente, expedidas pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop).

118. Questionada a Sinfra a apresentar o projeto de acessibilidade e seu respectivo material, manifestou-se informando que “O projeto das rampas de acessibilidade à praia está sendo apresentado junto com o restante do Projeto Executivo e no Memorial Descritivo geral da obra há um item específico para essa temática” (evidência 51).

119. Não se trata do projeto das rampas de acessibilidade à praia o que se entende por projeto de acessibilidade, mas sim um projeto que reúna o conjunto de soluções técnicas que permitam, no espaço público, garantir e promover o acesso de todos, independentemente da sua condição físico-motora temporária ou permanente. Desse projeto decorrem elementos e estruturas como o piso podotátil, que não foi incluído no orçamento, situação agravada pela previsão de travessias de pedestres ao nível das pistas de veículos sem controle semafórico

120. Isso infringe não somente a NBR 9050:2020, mas, igualmente, a Lei Municipal de São Luís 6.292/2017, pois, por meio de seu art. 68, determina-se que:

O pavimento das calçadas deverá atender as seguintes especificações:

(...)

V – ter instalado piso podotátil nos passeios, conforme Normas Técnicas pertinentes.

III.4.2. Documentos de responsabilidade técnica

121. *Quanto ao projeto básico e ao orçamento, apenas uma anotação de responsabilidade técnica (ART) foi apresentada. Trata-se da ART MA20240832558, tendo por responsável técnico o engenheiro civil José Ribamar Santana, inscrito no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) sob o número 716-D MA (evidência 52).*

122. *Tal ART, constante do projeto básico que fez parte do certame licitatório, foi reapresentada a essa equipe de auditoria como resposta ao questionamento realizado por meio do Ofício 01-90/2025-TCU/AudUrbana quanto à responsabilidade técnica dos projetos arquitetônico da Praça de Iemanjá e da iluminação pública do empreendimento.*

123. *Quanto ao primeiro, cuja fase era de estudo preliminar, foi elaborado pela arquiteta e urbanista Maria Luiza Freitas Diniz Luna, registrada no Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo – Seção Maranhão sob o n. A277840-8. Tal informação consta das pranchas do projeto (evidência 56). Situação similar é aquela do projeto elétrico – baixa tensão, relativo à iluminação pública do empreendimento. Em suas pranchas, consta como projetista Glauco Macário Costa (evidência 57). Em ambos os casos, assina os documentos José Ribamar Santana. Tais situações permanecem no projeto executivo (evidências 58 e 59), com a diferença que o projeto executivo da Praça de Iemanjá não está assinado.*

124. *Essa situação não permitir aferir, de todo, a responsabilidade pelo projeto realizado, dada a incongruência de informações. Nesse diapasão, o Acórdão 2.759/2019-TCU-Plenário, de 20/11/2019 e relatoria do Ministro Augusto Nardes, determina que:*

A Administração deve identificar cada peça técnica que compõe o Projeto Básico/Executivo (plantas, orçamento-base, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro etc.) por meio das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos responsáveis por sua autoria, identificando, também, os últimos revisores (arts. 1º e 2º da Resolução Confea 425/1998), atualizando-as a cada modificação de projeto, com o intuito de permitir a identificação e imputação de responsabilidade (art. 18, caput e § 1º, da Lei 5.194/1966).

125. *Ainda quanto às questões relativas à formalidade da responsabilidade técnica, a Sinfra informou que, embora concluído o projeto executivo, ainda não havia sido expedida nenhuma ART ou RRT: “(...) havia sido emitida apenas a ART referente ao Projeto Básico. A ART do Projeto Executivo está sendo providenciada” (evidência 54).*

126. *Tal situação indica que a obra de prolongamento da avenida Litorânea estava sendo executada, até o momento em que houve a manifestação da Sinfra por meio de sua nota técnica, em 24/6/2025, com projeto executivo desacompanhado de correspondente ART e/ou Registro de Responsabilidade Técnica.*

III.4.3. Formalidades técnicas

127. *Verifica-se nas peças que compõem o projeto básico que são dotadas de assinatura eletrônica de José Ribamar Santana e um selo com informações a respeito do conteúdo da respectiva prancha. Nos projetos executivos, todavia, não consta a assinatura do mencionado profissional na maioria das peças técnicas. Tal proceder não encontra guarida em legislação e orientação que regula o tema.*

128. *A OT-IBR 1/2006, exarada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas,*

relativa a projeto básico, determina, em seu item 5, que:

As pranchas de desenho e demais peças deverão possuir identificação contendo:

- *Denominação e local da obra;*
- *Nome da entidade executora;*
- *Tipo de projeto;*
- *Data;*
- *Nome do responsável técnico, número de registro no CREA e sua assinatura.*

129. *Sobre o mesmo tema, regula a Lei 5.194, de 24/12/1966, em seu art. 14, que:*

Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos, e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória além da assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no artigo 56.

130. *Verifica-se, portanto, que as peças técnicas apresentadas pela Sinfra estão em desacordo com as orientações e as determinações constantes da Lei 5.194/1966 e da OT-IBR 1/2006.*

III.4.4. Projeto das rampas de acesso à praia

131. *As rampas de acesso à praia servem para superar a diferença de cota existente entre o passeio do prolongamento da Avenida Litorânea e a praia. São 21 rampas dispostas ao longo do empreendimento, dotadas cada uma de escada e duas rampas, sendo uma de acessibilidade. O projeto básico dessas rampas (evidência 60), datado de 23/7/2024 e firmado por José Ribamar Santana, apresenta planta baixa, dois cortes e perspectiva, além de quantitativos de “concreto” e de “pintura em tinta epóxi na cor vermelha”. O projeto, todavia, apresenta deficiências, notadamente quanto aos degraus da escada e à rampa de acessibilidade.*

132. *Para superar a diferença de cotas de quatro metros, desde a cota 5,85m, no passeio, até a cota 1,85m, projetou-se uma escada dotada de quatorze espelhos de degrau. Cada espelho, como se pode verificar no Corte AA apresentado, possui altura de 0,31 m, o que supera as dimensões estabelecidas pela NBR 9050:2020:*

6.8.2 As dimensões dos pisos e espelhos devem ser constantes em toda a escada ou degraus isolados. Para o dimensionamento, devem ser atendidas as seguintes condições:

(...)

c) espelhos (e): $0,16\text{ m} \leq e \leq 0,18\text{ m}$.

133. *Quanto à rampa de acessibilidade, há também dimensões em desacordo com a citada norma técnica. Verifica-se que o primeiro trecho se destina a vencer a diferença de 1,6 m de cota (da cota 5,85 m, do passeio, até a cota 4,25 m, do primeiro patamar). Tal desnível é superior ao estabelecido pela norma em seu item 6.6.2.1., que é 1,5 m por segmento. A extensão do segmento da rampa é de 9,6 m. Assim, a inclinação desse segmento é de 16,67%, também superior à estabelecida em norma:*

Figura 3 – Dimensionamento de rampas

6.6.2.1 As rampas devem ter inclinação de acordo com os limites estabelecidos na Tabela 4. Para inclinação entre 6,25 % e 8,33 %, é recomendado criar áreas de descanso (ver 6.5) nos patamares, a cada 50 m de percurso. Excetuam-se deste requisito as rampas citadas em 10.4 (plateia e palcos), 10.12 (piscinas) e 10.14 (praias).

Tabela 4 – Dimensionamento de rampas

Desníveis máximos de cada segmento de rampa <i>h</i> m	Inclinação admissível em cada segmento de rampa <i>i</i> %	Número máximo de segmentos de rampa
1,50	5,00 (1:20)	Sem limite
1,00	5,00 (1:20) < <i>i</i> ≤ 6,25 (1:16)	Sem limite
0,80	6,25 (1:16) < <i>i</i> ≤ 8,33 (1:12)	15

Fonte: NBR 9050:2020, item 6.6.2.1.

134. Além disso, há dimensões diferentes para largura da rampa e largura dos patamares. Quanto à primeira, há no projeto básico as dimensões de 1,85 m e 2 m. Em relação à segunda, verificam-se duas dimensões: 1,5 m e 1,92 m. A NBR 9050:2020, quanto aos patamares situados em mudanças de direção, define que “(...) devem ter dimensões iguais à largura da rampa” (NBR 9050:2020, item 6.6.4).

135. O projeto executivo das rampas de acesso à praia (evidência 61), apresentado em resposta ao Ofício 02-90/2025-TCU/AudUrbana, é datado de 12/3/2025, não tendo assinatura e sendo dotado dos mesmos elementos apresentados no projeto básico, acrescendo-se o projeto estrutural. Nele, promoveram-se algumas alterações, sendo a mais notável a ampliação dos segmentos da rampa de acessibilidade, que passaram a figurar com 12 m de extensão. Além disso, cada desnível foi estabelecido em 1 m, passando a inclinação da rampa a ser de 8,33%. Tal inclinação, todavia, ainda é superior àquela estabelecida na norma técnica, já que para desnível de 1 m, admite-se inclinação máxima do segmento de 6,25%. Tais alterações geraram consequentes acréscimos de concreto e pintura em tinta epóxi na cor vermelha, não refletidas ainda em aditivos contratuais.

136. Quanto aos patamares da rampa de acessibilidade e à escada, não houve alterações entre o projeto básico e aquele executivo, permanecendo, portanto, em desacordo com o estabelecido pela NBR 9050:2020.

III.4.5. Estrutura de transporte público coletivo urbano

137. Ao se analisarem os projetos geométrico e de sinalização componentes do projeto básico (evidências 62 e 65, respectivamente), bem como do projeto executivo apresentado como resposta ao Ofício 02-90/2025-TCU/AudUrbana, de 23/7/2025 (evidências 64 e 67, respectivamente), verifica-se que foram previstas dez paradas de ônibus ao longo do empreendimento de prolongamento da avenida Litorânea, sendo cinco delas em cada sentido. Considerando a extensão aproximada de 5,1 km do empreendimento, a distância média entre as mencionadas paradas seria de cerca de 850 m. Todavia, a disposição de cada um desses elementos não é regular, afastando-se, portanto, da média.

138. No trecho do empreendimento localizado no município de São Luís, observa-se a implantação prevista de apenas uma parada de ônibus por sentido, nas proximidades da estaca 12. A distância entre essas paradas de ônibus e o rio Jaguaré, limite natural entre os municípios de São Luís e São José de Ribamar, é de aproximadamente 900 m. Tal espaçamento afronta o disposto na Lei Municipal de São Luís 6.292, de 28/12/2017, que institui a lei de mobilidade urbana de São Luís/MA (art. 53):

§ 2º Os espaços destinados ao embarque e desembarque de passageiros deverão ser implantados ao longo do trajeto do transporte público coletivo, a uma distância máxima de 500 m entre eles, devidamente identificados, demarcados e sinalizados.

139. Além disso, essa mesma lei, em seu art. 53, § 3º, prevê que “(...) os locais de embarque e desembarque deverão ter proteção contra intempéries e bancos em quantidade e extensões adequadas às demandas de passageiros pontualmente identificadas”.

140. Todavia, ainda que seja elemento essencial do sistema de transporte público coletivo urbano, não se encontrou no projeto básico, tampouco nos projetos executivos encaminhados pela Sinfra, nenhuma informação ou projeto relativos às paradas de ônibus. Igualmente, o custo que se incorrerá na implantação desse mobiliário urbano não foi incluído no orçamento do empreendimento. Veja-se, em oposição, que o secretário de Estado da Infraestrutura do Maranhão declarou ao Mcid que “O projeto apresentado possui compatibilidade com os Planos Diretor Municipal, Planos Municipal de Saneamento e Planos de Mobilidade Urbana dos Municípios de São Luís e São José de Ribamar” (evidência 49).

141. Insta salientar que a ação orçamentária que lastreia o empreendimento de prolongamento da Avenida Litorânea é a 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo. Vincula-se, portanto, à pretensão de promover a política de transporte público coletivo por meio da implantação de sistemas e estruturas para que se atinja essa finalidade. Logo, as paradas de ônibus também são elementos essenciais que contribuem para esse objetivo.

142. A não contemplação desse mobiliário urbano pelos projetos básico e executivo configura-se, portanto, em uma falha e uma afronta à própria política de apoio ao transporte público coletivo urbano, política essa cuja ação orçamentária financia o empreendimento. Assim os demais elementos do projeto, como pistas de rolamento, passeios, ciclovias, vagas de estacionamento, rampas de acesso à praia, entre outros, retiram sua execução justamente do sistema de transporte público coletivo urbano.

143. Quanto às faixas exclusivas para o transporte público coletivo urbano, localizadas junto aos passeios, possuem largura idêntica às demais faixas de rolamento: 3,1 m. Tal medida está em desacordo em relação àquela recomendada às vias primárias para faixas de ônibus, que é 3,3 m, conforme preconizado com documentação complementar ao plano de mobilidade urbana de São Luís:

Figura 4 – Dimensões recomendadas ao sistema viário

Tabela 5.1 Dimensões recomendadas ao sistema viário

Tabela Sistema Viário Urbano			
Vias Urbanas	Características	Dimensões Mínimas	Observações
Vias Primárias	Canteiro Central	Livre	Canais de drenagem serão considerados canteiros centrais
	Passeio Público	3 m	Livre de obstáculos
	Pista de Rolamento	3.3 m	Faixas de ônibus
		3 m	Tráfego Geral
	Estacionamento	2.2 m	Opcional
	Ciclovias/Ciclofaixa²	1.5 m	Por sentido
Largura total mínima 25 metros¹		Faixa de Serviço	0.7 m
			-

Fonte: evidência 73, p. 25.

III.4.6. Projeto de pavimentação

144. O projeto de pavimentação constante do projeto básico (evidência 68, p. 20-25) contém a análise referente ao pavimento revestido por concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), utilizado nas pistas de rolamento e na área de estacionamento de veículos pequenos.

145. De igual sorte, a única seção apresentada no projeto executivo, datada de setembro de 2023 e sem assinatura ou outros elementos de identificação da responsabilidade técnica, não contém

informações sobre o local de parada dos ônibus junto às paradas de ônibus, restringindo-se as quantidades às duas camadas de concreto betuminoso usinado a quente a serem estabelecidas sobre base de brita e sub-base de macadame hidráulico.

146. Todavia, ao se analisarem o orçamento e o memorial descritivo (evidências 69 e 70, respectivamente), verifica-se que há trecho a ser pavimentado com placa de concreto. Trata-se dos recuos junto às paradas de ônibus. Para tal, no entanto, não houve projeto específico, tampouco a demonstração das camadas de pavimento necessárias para suportar tal solução projetual.

III.4.7. Considerações finais

147. Ante o exposto, considera-se o achado como irregularidade grave que não obsta a continuidade da execução da obra (IGC), enquadrando-se os indícios de irregularidades verificados no constante do art. 140, § 1º, inc. VI, da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União), pois não se mostram suficientes para ensejar a nulidade do contrato firmado ou impedir a continuidade da execução da obra, notadamente considerando a possibilidade de superação das irregularidades por meio da realização das correções necessárias.

148. Sugere-se, assim, à autoridade superior que determine, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno desta Corte, a oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão para que, no prazo regimental de quinze dias, manifeste-se quanto às impropriedades verificadas neste achado, relativas à ausência de peças técnicas, aos documentos de responsabilidade técnica, às formalidades técnicas, ao projeto das rampas de acesso à praia, aos elementos da estrutura de transporte público coletivo urbano e ao projeto de pavimentação.

III.5. Orçamento deficiente (IGC)

Devido à falta de completa correlação entre o orçamento elaborado pela Administração e os quantitativos constantes das peças técnicas do projeto básico, ocorreu divergência entre os itens orçamentários e os elementos previstos no projetos geométrico e de sinalização, contrariando a alínea “f” do inc. XXV do art. 6º da Lei 14.133/2021 e os itens 3.4 e 3.5 da OT-IBR 4/2012, o que levou a inconsistências na estimativa de custos e na definição dos serviços a serem executados, impactando o comprometimento da precisão técnica do projeto, a viabilidade da execução contratual e podendo gerar dano econômico à Administração Pública.

149. Verifica-se que o orçamento elaborado pela Administração e que fez parte do processo licitatório não apresenta, quanto a alguns serviços, correlação com os quantitativos constantes das peças técnicas que compõem o projeto básico. Exemplo disso se obtém ao comparar o orçamento com o projeto básico de sinalização.

150. Avaliando-se o projeto de sinalização, observam-se as seguintes estruturas de sinalização vertical:

Tabela 4 – Elementos de sinalização vertical constantes do projeto de sinalização

Placa	Qtd.	Localização aproximada (estacas)
Velocidade (d=0,75m)	5	Continente: 9, 36, 82, 147, 218; Praia: -
Retorno (1m x 0, 5m)	4	Continente: 10, 112; Praia: 22, 123.
Parada de ônibus (sem dimensão informada)	10	Continente: 11, 100, 144, 184, 248; Praia: 13, 99, 145, 183, 245.
Toponímicos (0,6m x 0,3m)	6	Continente: 22 (2 un.), 177 (2 un.), 244 (2 un.) Praia: -
Faixa de pedestres (0,5m x	8	Continente: 27, 152, 237, 247;

0,75m)		<i>Praia: 28, 152, 237, 248.</i>
<i>Placas Só ônibus (2m x 1m)</i>	16	<i>Continente: 31, 62, 94, 121, 140, 164, 201, 239; Praia: 27, 50, 93, 121, 141, 164, 199, 227.</i>
<i>Ponte (2m x 1m)</i>	2	<i>Continente: 57; Praia: 58.</i>
<i>Estacionamento (0,45m x 0,75m)</i>	16	<i>Continente: - Praia: 14 (4 un.), 102 (4 un.), 187 (4 un.), 250 (4 un.)</i>

Fonte: evidência 65.

151. O orçamento (evidência 69), por sua vez, apresenta os seguintes serviços e seus respectivos quantitativos:

Tabela 5 – Elementos de sinalização vertical constantes no orçamento do empreendimento

Item	Descrição	Quantidade
9.3	<i>Placa de advertência em aço, lado de 0,60 m - película retrorrefletiva tipo i + si - fornecimento e implantação</i>	8
9.4	<i>Placa de regulamentação em aço d = 0,60 m - película retrorrefletiva tipo i + si - fornecimento e implantação</i>	35
9.5	<i>Placa em aço - 2,00 x 1,00 m - película retrorrefletiva tipo iii + iii - fornecimento e implantação</i>	18
9.6	<i>Placa modulada em aço nº 18 galvanizado com película retrorrefletiva tipo i + iii - confecção</i>	6
9.7	<i>Suporte metálico galvanizado para placa de advertência ou regulamentação - lado ou diâmetro de 0,60 m - fornecimento e implantação</i>	49
9.8	<i>Semipórtico para sinalização rodoviária de ferro galvanizado a quente, h=6m, braço=5,50m, com chumbadores 8xch-5ø7/8" - conipost ou similar- mod. 12060bg+13055/bg</i>	18

Fonte: evidência 69.

152. Verifica-se que os dezoito semipórticos que compõem o item 9.8, bem como as dezoito placas de aço de 2m x 1m listadas no item 9.5, ambos do orçamento, referem-se às placas relativas à ponte e à faixa exclusiva de ônibus. Os 49 suportes metálicos (item 9.7) suportariam as oito placas de advertência (item 9.3), as 35 placas de regulamentação (item 9.4) e as seis placas moduladas (item 9.6), todos do orçamento. Todavia, nessas placas emergem divergências.

153. As 35 placas constantes do item 9.4 são circulares, dada a informação do diâmetro de 60 cm. Todavia, no projeto de sinalização, constam apenas cinco placas circulares, e o seu diâmetro é de 75 cm. Quanto ao item 9.3 do orçamento, há oito placas de advertência tendo de lado 60 cm. No entanto, somente as placas toponímicas, em quantidade de seis, têm uma de suas dimensões de 60 cm. Há, no item 9.6, seis placas sem dimensão. Todavia, as placas restantes do projeto de sinalização somam 38, incluindo as quatro que se referem a retorno, as dez indicativas de parada de ônibus, as oito relacionadas às faixas de pedestres e as dezesseis indicativas de vagas de estacionamento.

154. Além disso, verificam-se inconsistências quanto à área dos recuos das paradas de ônibus. Pela seção constante do projeto geométrico (evidência 71), constam medidas para os recuos para os ônibus: no lado da praia, a área soma 76,8955 m²; no lado do continente, 83,7 m². Admitindo-se que tais áreas se mantenham entre suas congêneres, tem-se como área total 802,9775 m². Observa-se que tal área é superior àquela estabelecida no orçamento para o item 1.12.2. EXECUÇÃO DE

PAVIMENTO DE CONCRETO ARMADO (PCA), FCK = 30 MPA, ESPESSURA DE 17,5 CM. AF_04/2022, que é 651 m².

155. Reforça isso a comparação entre a seção tipo, cujo somatório entre duas paradas é 160,5955 m², e a informação constante da planilha de levantamento de quantidades (evidência 72, p. 3), que soma 130,20 m². Uma diferença, portanto, de cerca de 30 m².

156. Tais inconsistências afrontam a alínea “f” do inc. XXV do art. 6º da Lei 14.133/2021, que define:

projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

(...)

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

157. Afrontam, igualmente os itens 3.4 e 3.5 da OT-IBR 4/2012, que definem “Orçamento base: orçamento detalhado do custo global da obra que integra o projeto básico da licitação, fundamentado em quantitativos de serviços e em composições de custos unitários” e “Orçamento detalhado ou analítico: orçamento elaborado com base nas composições de custos unitários e extensa pesquisa de preços dos insumos, realizado a partir do projeto básico ou do projeto executivo”, respectivamente.

158. Assim, considera-se a classificação do achado como irregularidade grave que não obsta a continuidade da execução da obra (IGC), enquadrando-se os indícios de irregularidades verificados no constante do art. 140, § 1º, inc. VI, da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União), pois não se mostram suficientes para ensejar a nulidade do contrato firmado ou impedir a continuidade da execução da obra, pois se entende possível a adoção de medidas saneadoras, adequando o orçamento, mediante termo aditivo contratual, para se adequar aos quantitativos previstos em projeto.

159. Sugere-se, por fim, à autoridade superior que determine, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno desta Corte, a oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão para que, no prazo regimental de quinze dias, manifeste-se quanto à ocorrência das inconsistências verificadas entre quantitativos constantes dos projetos e aqueles previstos no orçamento do empreendimento.

III.6. Restrição à competitividade no certame licitatório (IGC)

Devido à inversão de fases no procedimento licitatório sem adequada motivação, à exigência de realização presencial da sessão pública sem justificativa técnica válida e, diante de cláusulas divergentes no edital, à adoção daquela mais restritiva, impondo a exigência indevida de subcontratação, ocorreu restrição à competitividade no certame, contrariando os princípios da economicidade, da competitividade e da motivação previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021. Isso levou à inabilitação de licitante com base em interpretação restritiva do edital, impactando negativamente a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública e comprometendo a eficiência e a legalidade do processo licitatório.

160. O edital da Concorrência CSL/Sinfra 16/2024 previu algumas situações consideradas excepcionais na legislação e na jurisprudência desta Corte: (i) inversão de fases do rito ordinário da licitação; (ii) realização presencial da sessão pública; e (iii) disposições conflitantes e exigência de

subcontratação.

III.6.1. Inversão de fases do rito ordinário da Lei 14.133/2021

161. O instrumento convocatório previu, no seu preâmbulo e em seu item 2.1.9, que o certame licitatório ocorreria com inversão de fases (evidência 6, p. 91). Tal procedimento é facultado pelo disposto no art. 17, § 1º, da Lei 14.133/2021. Isso significa dizer que a fase de habilitação, nesse caso, passa a anteceder as fases de apresentação de propostas e de julgamento. Para que isso seja possível, valendo-se dos termos do mencionado dispositivo, é necessário que seja o “(...) ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes (...)” e “(...) desde que expressamente previsto no edital de licitação”.

162. Em relação à motivação, o mesmo item 2.1.9 do edital justifica que, assim procedendo, “(...) possibilita verificar a saúde financeira, regularidade jurídica e qualificação técnica das licitantes antes da fase de proposta de preços” (evidência 6, p. 92).

163. Verifica-se, assim, que a Sinfra, em sua justificativa, se limita a nomear a ordem de realização dos procedimentos, não explicitando os benefícios decorrentes da inversão de fases. A verificação antecedente da “(...) saúde financeira, regularidade jurídica e qualificação técnica das licitantes” não significa necessariamente um benefício. Reforça isso a quantidade de documentos relativos a essa análise em relação àquela da proposta de preço.

164. Além disso, com a inversão de fase, veio ao conhecimento público apenas a proposta de preço da empresa habilitada, que foi a Lucena Infraestrutura Ltda. O valor ofertado pela habilitada foi exatamente o valor máximo aceito pela Administração. Os demais preços, que, para permanecerem habilitados, deveriam ser menores ou iguais ao da Lucena Infraestrutura Ltda., não puderam ser revelados.

165. Dessa forma, privilegiaram-se a burocracia e o formalismo exacerbado em detrimento da busca da proposta mais vantajosa para a administração, da solução de eventuais pontos formais que não impactam na capacidade de execução das obras e do rito mais célere, em afronta aos princípios da competitividade e da economicidade, insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021. Igualmente ferido foi o princípio da motivação, cunhado no mesmo dispositivo legal, dada a falta de explicitação dos benefícios eventualmente advindos da adoção da inversão de fases no certame licitatório.

III.6.2. Realização presencial da sessão pública

166. O edital de licitação previu, em seu item 2.1.8, a realização das sessões da concorrência de modo presencial, fundamentado na hipótese excepcional prevista no § 2º do art. 16 da Lei 14.133/2021. Por esse mesmo dispositivo, a escolha deveria ser motivada e a sessão pública deveria ser objeto de registro em ata e gravada em áudio e vídeo. A justificativa apresentada pela Sinfra foi a seguinte:

(...) por determinação do setor demandante. Destaca-se ainda que a complexidade dos projetos de infraestrutura ou obras públicas que envolvem detalhes técnicos complexos podem exigir interações presenciais para esclarecer dúvidas, realizar visitas ao local e garantir a compreensão precisa dos requisitos do contrato. É considerado tecnicamente relevante e indisenável [sic] para o sucesso do empreendimento (evidência 6, p. 91).

167. Verifica-se, de plano, que a justificativa não se sustenta. Não parece crível que seja a sessão de abertura dos envelopes utilizada para serem discutidos detalhes técnicos complexos da obra, que venham a exigir interações presenciais. Ainda mais inconsistente é a possibilidade de, na sessão presencial da licitação, “realizar vistas ao local” e que tal seria “considerado tecnicamente relevante e [... indispensável] ao sucesso do empreendimento”. Ao se assistir à sessão, igualmente, não se verificou nenhuma discussão a respeito dos detalhes técnicos complexos da obra.

168. Tal exigência, que se demonstrou desnecessária, dificulta a participação de outros

licitantes, limitando a competitividade, em afronta ao princípio honrado no art. 5º da Lei 14.133/2021.

III.6.3. Disposições conflitantes no edital e a exigência de subcontratação

169. O edital da Concorrência CSL/Sinfra 16/2024, quanto à subcontratação, asseverava o necessário respeito às “(...) as normas e diretrizes estabelecidas por meio da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e da Lei Estadual nº. 10.403 de 29 de dezembro de 2015”, consoante o disposto em seu item 9.6 (evidência 6, p. 95).

170. O tema da subcontratação é regido no mencionado edital em seu item 9. Quanto aos limites dessa subcontratação, rege o item 9.1 (evidência 6, p. 94):

Será permitida a SUBCONTRATAÇÃO parcial da obra de engenharia, limitada à 30% (trinta por cento) do preço global, sem prejuízo das responsabilidades da contratada, à qual caberá transmitir à(s) subcontratada(s) todos os elementos necessários à perfeita execução da obra de engenharia nos termos contratuais, bem como fiscalizar sua execução. (grifo e destaque acrescidos)

171. O edital, portanto, faculta à contratada a subcontratação de empresa para a execução parcial dos serviços do empreendimento. Difere, portanto, do conceito de exigência de subcontratação.

172. A minuta do contrato administrativo, parte integrante do citado edital, apresenta redação similar à do excerto acima apresentado: “É permitida a subcontratação parcial do objeto, até o limite de 30% (trinta por cento) do valor total do contrato, sendo vedada a subcontratação da parcela principal da obrigação” (evidência 6, p. 148).

173. A exigência de subcontratação surge, ainda pouco evidente, no conteúdo do item 12.1.2 do edital de licitação, parte da subseção “Regularidade fiscal”, integrante da seção “Documentos de habilitação – envelope nº. 1” (evidência 6, p. 97):

Os licitantes que necessitarem subcontratar parte serviços para atender o disposto na Lei Estadual nº. 10.403, de 29 de dezembro de 2015, deverão comprovar a Regularidade Fiscal da Microempresa – ME, Empresa de Pequeno Porte - EPP ou Microempreendedor Individual - MEI subcontratada no momento da Habilitação. (grifo e destaque acrescidos)

174. Nesse trecho, a necessidade de subcontratação passa a decorrer da Lei Estadual do Maranhão 10.403/2015.

175. Por fim, é apresentada, na subseção “Qualificação econômico-financeira”, por meio do item 12.5.8, complementado pelo item 12.5.9, a necessidade de subcontratação de 10% a 30% dos serviços, considerando o valor total da licitação (evidência 6, p. 102):

12.5.8. As empresas licitantes que não forem enquadradas como Microempresa – ME, Empresa de Pequeno Porte - EPP ou Microempreendedor Individual - MEI, **deverão subcontratar de 10% a 30% (dez a trinta por cento) dos serviços, considerando o valor total estimado da licitação**, devendo prestar declarações em atendimento ao disposto no artigo 8º, incisos I a VII, da Lei Estadual nº 10.403/2015.

12.5.9. **No momento da Habilitação, a empresa licitante de grande porte deverá apresentar**, juntamente com a sua documentação, documentos e certidões que comprovem a regularidade jurídica, fiscal e trabalhista da Microempresa - ME, Empresa de Pequeno Porte - EPP ou Microempreendedor Individual - MEI, **indicada como subcontratada, atendendo assim o disposto no art. 8º, inciso III, da Lei Estadual nº 10.403/2015, bem como os documentos exigidos nos itens 12.3.4, 12.3.7, 12.5.5, 12.5.6 e 12.5.7 do Edital de licitação. (grifos e destaques acrescidos)**

176. É somente nesse excerto que consta a necessidade de haver subcontratação,

estabelecendo-se também os seus limites mínimo e máximo. Além disso, assevera-se aí a necessidade de indicação da subcontratada no momento da habilitação.

177. *A Lei Estadual do Maranhão 10.403/2015, como sintetiza a sua ementa:*

Regulamenta o tratamento diferenciado e simplificado para as Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI nas licitações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Estadual, estabelecido pela Lei nº 9.529, de 23 de dezembro de 2011, e institui, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Programa de Compras Governamentais do Maranhão.

178. *A exigência de subcontratação é definida, no âmbito dessa lei, em seu art. 8º, referenciado nos itens 12.5.8 e 12.5.9 do edital de licitação acima transcritos:*

*Art. 8º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei deverão estabelecer nos instrumentos convocatórios a exigência de subcontratação de Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI, **nas licitações para aquisição dos bens e serviços**, determinando:*

I - o percentual de exigência de subcontratação considerando o valor total licitado;

II - que as Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI a serem subcontratadas deverão estar indicadas e qualificadas pelos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores;

III - que, no momento da habilitação, a empresa licitante deverá apresentar, juntamente com a sua, a documentação das Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI exigida no edital, inclusive a regularidade fiscal e trabalhista das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais subcontratados, sendo de sua responsabilidade a atualização da referida documentação durante a vigência contratual, sob pena de rescisão, aplicando-se para regularização das eventuais pendências o prazo previsto no § 1º do art. 5º;

IV - que a empresa contratada se compromete a substituir a subcontratada, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis, ou demonstrar a inviabilidade da substituição, em que ficará responsável pela execução da parcela originalmente subcontratada;

V - que caso seja comprovado que a empresa subcontratada deixe de honrar com seu compromisso contratual em decorrência de imperícia, negligência, má gestão ou em razão de outra prática danosa punida pela legislação aplicada à matéria, a empresa, independente das demais sanções civis e criminais que se fizerem requeridas, será declarada inidônea e impedida de participar diretamente ou como subcontratada de outros certames licitatórios no âmbito da Administração Pública Estadual, nos termos da lei;

VI - que a empresa contratada se responsabiliza pela padronização, compatibilidade, gerenciamento centralizado e qualidade da subcontratação;

VII - que no contrato firmado com a licitante vencedora constará a empresa subcontratada vinculada aos serviços acessórios a ela destinados no edital, a qual responderá solidariamente pela parte que lhe couber.

(...) (grifo e destaque acrescidos)

179. *Veja-se que, por meio do caput do art. 8º, exige-se a subcontratação nas licitações para aquisição de bens e serviços. Todavia, o objeto da licitação é “(...) a contratação de empresa especializada para realização de obras de mobilidade urbana (...)”, tal qual se lê no item 3 do edital de licitação (evidência 6, p. 92). Contrário sensu, portanto, há de se concluir que a norma invocada é silente quanto à necessidade de subcontratação em caso de obras, que têm natureza evidentemente distinta daquela da aquisição de bens e serviços.*

180. *O tema da subcontratação, ainda, foi responsável pela inabilitação e, consequente, desclassificação de licitante.*

181. *A empresa Alberto Couto Alves – Brasil Ltda. (ACA Engenharia e Construção) foi inabilitada do certame licitatório exatamente por não apresentar subcontratada na sua proposta técnica. A isso, interpôs tempestivamente recurso (evidência 17, p. 22-40), invocando o § 4º dos muitas vezes mencionado art. 8 da Lei Estadual do Maranhão 10.403/2015:*

*Não deverá ser exigida a subcontratação quando esta for inviável, não for vantajosa para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado, devendo essas ocorrências serem **devidamente justificadas pelo licitante** por meio de despacho fundamentado. (grifo e destaque acrescidos)*

182. *Ainda em sua justificativa, informa ter apresentado na fase de habilitação uma declaração de subcontratação:*

(...) informando que não realizará a subcontratação dos serviços no percentual compreendido entre 10% a 30% pelos seguintes fundamentos técnicos e econômicos:

Natureza complexa do objeto contratual;

Capacitação técnica e experiência da empresa;

Impacto econômico positivo da execução direta;

Prejuízo potencial a administração pública pela subcontratação. (evidência 17, p. 24)

183. *Ao longo do recurso, a inabilitada detalha cada um desses fundamentos.*

184. *Todavia, a CSL, após também analisar as contrarrazões apresentadas pela empresa Lucena Infraestrutura Ltda., emitiu decisão em 21/1/2025 (evidência 17, p. 50-61), conhecendo do recurso impetrado pela empresa Alberto Couto Alves – Brasil Ltda., negando-lhe, todavia, no mérito, provimento, mantendo a sua inabilitação (evidência 17, p. 60). Para tal decisão, contribuiu a manifestação do engenheiro da CSL/Sinfra, Luís André da Silva Oliveira, de 20/1/2025 (evidência 17, p. 62 e 65), do qual se extrai o seguinte trecho:*

Considerando o Caput do Art. 8º, da Lei Estadual Nº 10.403 de 29 de dezembro de 2015 que estabelece que os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei deverão estabelecer nos instrumentos convocatórios a exigência de subcontratação de Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI, nas licitações para aquisição dos bens e serviços...);

O Item 12.5.8 do Edital explica "As empresas licitantes que não forem enquadradas como Microempresa - ME, Empresa de Pequeno Porte - EPP ou Microempreendedor Individual - MEI, deverão subcontratar de 10% a 30% (dez a trinta por cento) dos serviços, considerando o valor total estimado da licitação, devendo prestar declarações em atendimento ao disposto no artigo 8º, incisos I a VII, da Lei Estadual nº 10.403/2015."

185. *Por meio da Resposta Técnica (evidência 17, p. 62 e 65) não se avaliam, tampouco a elas se contrapõem, as considerações técnicas apresentadas pela licitante, como lhe é facultado pelo § 4º*

do art. 8º da mencionada lei estadual. Centra-se, somente, na necessidade atribuída pelo caput do mesmo artigo, que não se aplica a obras de engenharia, tais qual o empreendimento ora analisado, desconsiderando, portanto, a exceção objeto do § 4º, bem como se invoca o item mais restritivo do edital quanto à subcontratação, o 12.5.8, concluindo que as alegações da licitante não possuem fundamentos. Tal contribuiu decisivamente para a CSL, no mérito, negar provimento ao recurso.

186. Esta Corte de Contas tem jurisprudência afirmando ser “irregular a inabilitação de licitante com base em interpretação restritiva de cláusula do edital, por afrontar os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da competitividade, bem como a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública” (Acórdão 1.466/2025-TCU-Plenário, de 2/7/2025 e relatoria do Ministro Jorge Oliveira).

III.6.4. Considerações finais

187. Diante da gravidade do achado, capaz de ensejar a anulação do procedimento licitatório e, conseqüentemente, do contrato administrativo dele decorrente, os indícios de irregularidades verificadas se enquadrariam como irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), nos termos do art. 140, § 1º, inc. IV, alínea “a”, da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União). Porém, nesta fase processual, entende-se que devam esses indícios ser classificados, por ora, como irregularidade grave que não obsta a continuidade da execução da obra (IGC), nos termos do art. 140, § 1º, inc. VI, da mesma lei, deixando-se para concluir pelo definitivo enquadramento na instrução de mérito.

188. Propõe-se, assim, que se determine a oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo regimental de quinze dias, se manifeste quanto à inversão de fases e à realização de sessão pública presencial no certame licitatório, bem como sobre a adoção de cláusula mais restritiva existente no edital relativamente à subcontratação.

III.7. Subcontratação irregular no Contrato de Execução da Avenida Litorânea (IGC)

Devido à ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional da empresa subcontratada, há indícios de inexecução, ao menos parcial, dos serviços contratados pela empresa subcontratada e que essa empresa é pertencente a servidora pública estadual, em desacordo com a Lei Estadual do Maranhão 6.107/1994. Isso levou à subcontratação de empresa potencialmente irregular e sem capacidade técnica, impactando a moralidade e a probidade administrativa, além de comprometer o objetivo da organização e gerar risco de dano econômico e social.

189. Foram identificadas irregularidades envolvendo a subcontratação exigida na Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra e formalizada no âmbito do Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, relativos à execução das obras da Avenida Litorânea. Os indícios de irregularidades são apresentados resumidos a seguir: (i) subcontratação de empresa sem avaliação da sua capacidade técnica para execução de serviços a ela previstos e indícios de inexecução, por parte da subcontratada, de serviços sob sua responsabilidade; (ii) subcontratação de empresa com indícios de já ter superado os limites de faturamento no exercício para a categoria de EPP ou ME, exigida no edital; e (iii) subcontratação de empresa pertencente a servidora pública do estado do Maranhão.

III.7.1. Subcontratação de empresa sem avaliação da sua capacidade técnica para execução de serviços a ela previstos e indícios de inexecução, por parte da subcontratada, de serviços sob sua responsabilidade

190. O edital de licitação previa a apresentação, durante a fase de habilitação, pela licitante de empresa que viria a figurar como subcontratada, a quem caberia parcela da execução dos serviços. Essa parcela seria correspondente a no máximo 30% do valor do orçamento estabelecido pela Administração. Como mínimo, esse percentual seria equivalente a 10% desse valor, observada a

análise realizada no item III.6.3 deste relatório.

191. A empresa Lucena Infraestrutura Ltda., única habilitada no certame licitatório, apresentou como subcontratada a empresa Agla'S Infraestrutura Ltda. (CNPJ 06.238.376/0001-15), ficando esta responsável pela execução de cerca de R\$ 24,2 milhões, equivalentes a 10,23% do valor do orçamento para o empreendimento estabelecido pela Administração Pública.

192. Por meio do item 15.4.2 da minuta do contrato, constante como parte integrante do edital de licitação, previu-se que a subcontratação “(...) depende de autorização prévia do contratante, a quem incumbe avaliar se o subcontratado cumpre os requisitos de qualificação técnica necessários para a execução do objeto” (evidência 6, p. 148). Em uma possibilidade de interpretação mais estrita, pode-se considerar que tal exigência somente venha a se aplicar a subcontratações que sejam realizadas no decorrer da execução contratual, ainda que nada haja que possa corroborar tal entendimento. De qualquer sorte, ainda que assim o fosse, é razoável exigir igual tratamento entre subcontratadas, sejam aquelas que se agreguem ao contrato ao longo de sua execução, como, no caso em tela, aquela prevista ainda na fase de habilitação.

193. Instada a Sinfra a encaminhar todos os processos relacionados ao empreendimento de prolongamento da avenida Litorânea, entre aqueles encaminhados, nenhum demonstra a análise de qualificação técnica prevista no edital de licitação.

194. Ao buscar informações sobre a subcontratada apresentada, alguns aspectos chamaram a atenção:

194.1. a empresa não possuía qualquer veículo registrado em seu nome em consulta ao Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam) até 07/2022, apesar de ter serviços listados no seu cadastro junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil, como transporte de passageiros, locação de automóveis com e sem condutor, transporte rodoviário de cargas e de mudanças, obras de terraplenagem, além de diversos outros serviços típicos de engenharia para os quais são necessários veículos para execução, num total de quase 40 atividades específicas listadas (evidência 76); e

194.2. a empresa não possuía qualquer funcionário na sua folha de pagamento constante da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) até os dados disponíveis de 2022 (evidências 77 e 78).

195. Dessa forma, tendo em vista que a subcontratada foi apresentada nessa condição para executar serviços do contrato da ordem de R\$ 24,2 milhões, era esperado que se apresentassem atestados e comprovações que indicassem as reais capacidades operacionais e técnicas da empresa para a execução desses serviços, conforme art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021, o que não foi feito.

196. Nesse mesmo sentido, cabe destacar que, em visita realizada às obras da avenida Litorânea, etapas do serviço de drenagem profunda, que são de responsabilidade da empresa subcontratada (evidência 10, p. 75-78), já haviam sido executadas e outras estavam em execução. E, nesse período, a equipe de auditoria presenciou tão somente funcionários da empresa contratada, Lucena Infraestrutura Ltda., em campo, conforme se observa das fotos apresentadas pela equipe de auditoria, não havendo indicativo de participação efetiva da empresa Agla'S Infraestrutura nas obras.

196.1. Além disso, verifica-se nas fotos constantes do processo SEI 2025.530101.02108 (evidência 19) e do Relatório Técnico relativo à primeira medição (evidência 38), em que há serviços de drenagem profunda sendo executados apenas por funcionários vestindo uniformes vermelhos da Lucena Infraestrutura Ltda. De forma diversa, os uniformes com a identificação relativa à subcontratada são pretos (evidência 43).

Figura 5 – Implantação dos tubos PEAD de drenagem profunda (1º mês de obra)



Fonte: evidência 19, p. 3.

Figura 6 – Implantação dos tubos PEAD de drenagem profunda (2º mês de obra)



FOTO 21 - FRENTE ARAÇAGY - Corpo de Bueiro + BLCD

Fonte: evidência 38, p. 11.

Figura 7 – Implantação de drenagem profunda (2º mês de obra)



Fonte: evidência 43, p. 14.

197. Frisa-se também que, conforme se observa-se na figura 5, a instalação dos tubos PEAD, sob responsabilidade da subcontratada, já estava em curso em 26/4/2025, segundo dia de atividades da empresa Agla'S Infraestrutura Ltda. Todavia, as informações relativas a esse dia constantes do diário de obra da subcontratada não dão conta da execução desse serviço (evidência 42, p. 20). O diário de obra referente ao dia 3/5/2025 é o primeiro em que consta a execução da implantação dos referidos tubos (evidência 42, p. 27).

198. A jurisprudência do TCU é clara ao exigir a comprovação da capacidade técnica das empresas subcontratadas quando a Administração permite subcontratar parcelas da obra, especialmente nas situações em que essa subcontratação alcança percentuais elevados. O Tribunal tem entendimento majoritário de que o subcontratado deve cumprir, no mínimo, as mesmas exigências estabelecidas para o contratado principal, e que a autorização para subcontratar deve estar condicionada à apresentação, pela contratada, de documentação que comprove a habilitação e a experiência do subcontratado na parcela que ele executará (Acórdãos 963/2024-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, e 2.992/2011-TCU-Plenário, Relator Min. Valmir Campelo).

199. Além disso, a subcontratação deve ser formalmente autorizada pelo contratante, estar prevista no edital e no contrato, devendo ainda o contratado apresentar documentação do subcontratado que comprove sua habilitação jurídica, regularidade fiscal e a qualificação técnica necessária à execução da parcela da obra ou do serviço (Acórdãos 3.378/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro José Jorge, e 3.776/2017-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro André De Carvalho).

200. Esse entendimento aparece de forma expressa em precedentes que, inclusive, transcrevem regra presente no RDC e posteriormente na Lei 14.133/2021, segundo a qual a possibilidade de subcontratação deve estar prevista no edital e, se for autorizada, o contratado tem de apresentar à Administração a documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será

avaliada e juntada aos autos do processo correspondente, conforme art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021.

201. Não é razoável que a Lucena, empresa de engenharia de grande porte, desconhecesse a capacidade técnica e os maquinários de subcontratada de quem pretendesse contratar serviços da ordem de R\$ 24,2 milhões.

202. Por fim, note-se que a ART da subcontratada foi emitida posteriormente às solicitações de auditoria, e o profissional registrado é servidor comissionado em município do estado do Maranhão cuja relação com a Agla'S Infraestrutura Ltda. não tem qualquer comprovação nos autos (evidência 41).

III.7.2. Subcontratação de empresa com indícios de já ter superado os limites de faturamento no exercício para a categoria de Microempresa, Empresa de Pequeno Porte ou Microempreendedor Individual

203. Conforme apresentado no achado anterior, de Restrição à Competitividade no Certame Licitatório, a cláusula 12.5.8 do Edital de Concorrência n. 016/2024 – CSL/Sinfra previu a obrigatoriedade de realização de subcontratação de microempresa (ME), empresa de pequeno porte (EPP) ou microempreendedor individual (MEI) entre 10% e 30% do valor total do certame, em suposto atendimento ao artigo 8º da Lei estadual do Maranhão n. 10.403, de 29/12/2015.

204. Tendo em vista o valor total do certame de R\$ 237.082.848,60, o cumprimento mínimo dessa exigência importou na necessidade de subcontratação de R\$ 24.242.380,69. Aqui é essencial destacar que podem ser registradas como microempresas aquelas cujo faturamento anual seja de até R\$ 360 mil, enquanto podem ser registradas como empresas de pequeno porte aquelas que tenham faturamento anual entre R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões.

205. No entanto, em verificação a eventuais contratos já firmados pela subcontratada apresentada como EPP, Agla'S Infraestrutura, no Portal Nacional de Compras Públicas e no Portal de Contratos do TCE/MA, foram identificados contratos firmados pela empresa nos anos de 2024 e 2025 no montante de R\$ 23.292.508,57, apenas com municípios do estado do Maranhão (evidência 79). Destes, R\$ 10.545.520,97 foram firmados apenas no ano de 2024, entre 5/4 e 22/10, período anterior à Concorrência 016/2024. Note-se que essas informações se referem apenas a contratações diretas com entes municipais do estado do Maranhão, não apresentando contratos com outras pessoas jurídicas ou outros casos de subcontratação em contratos públicos, como no presente caso.

206. Tal contexto mostra um forte indício de subcontratação de empresa em situação incompatível com o registro de EPP, sendo colocada no certame licitatório exigência restritiva para incentivar esta categoria que na prática não se prestou ao fim alegado.

207. Destaca-se, por fim, que essa situação era de fácil verificação pela Comissão de Licitação da Sinfra/MA por serem todos os sistemas de verificação desses contratos anteriores públicos, além de dizerem respeito a contratos públicos no próprio estado do Maranhão.

III.7.3. Subcontratação de empresa pertencente a servidora pública do estado do Maranhão

208. A empresa apresentada no certame licitatório como EPP subcontratada pela Lucena Infraestrutura Ltda. é a Agla'S Infraestrutura Ltda. Tal empresa pertence à Sra. Aglai Fernanda Serra Araújo Cruz (CPF 460.455.383-15), sua sócia única e administradora, conforme apresentado na documentação de habilitação da empresa Lucena Infraestrutura Ltda. (evidência 10, p. 80-91).

209. Todavia, consta que a Sra. Aglai Cruz é servidora pública da Secretaria Estadual da Educação do Maranhão como professora desde 3/4/2003, assumindo outro cargo também como professora em 1/4/2004, que consta como ativo até a última verificação em 1/9/25 (evidências 80 e 81).

210. *Aqui se destaca a vedação imposta pela Lei Estadual do Maranhão 6.107/1994, que institui o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado Maranhão. Em seu art. 210, inc. X, há a vedação expressa a que servidores públicos participem de gerência ou administração de sociedade privada. Além disso, por meio do art. 210, inc. XX, proibem-se os servidores públicos do estado do Maranhão de contratar com a Administração.*

211. *Veja-se que o Contrato 2/2025 foi firmado entre a empresa Lucena Infraestrutura Ltda. e o Estado do Maranhão, por meio da Sinfra. Além disso, o art. 8º, §§ 4º e 6º, da Lei Estadual do Maranhão 10.403/2015, lei esta bastante invocada no âmbito do certame licitatório, define que a subcontratada conste do contrato e receba as suas parcelas de pagamento diretamente da administração. Além do mais, a participação de subcontratada na licitação foi obrigatória e esta foi apresentada à administração ainda durante o certame, não sendo razoável alegar desconhecimento de que empresa de um servidor público estadual estaria sendo beneficiada em contratação do estado.*

212. *Tais fatos colocam a empresa Agla'S Infraestrutura Ltda. em situação irregular perante a Administração, além de caracterizar, em relação à Sra. Aglai Cruz, situação punível com demissão, conforme art. 228, XIII, da Lei Estadual do Maranhão 6.107/1994.*

213. *Há ainda artigos online que apontam para contratações com suspeita de irregularidade envolvendo a empresa Agla'S Infraestrutura Ltda. (<https://www.domingoscosta.com.br/pinheiro-por-dispensa-de-licitacao-prefeito-andre-da-ralpnet-faz-locacao-de-r-28-milhoes-em-maquinas-pesadas/>).*

214. *O artigo acima indica que a empresa está registrada em uma pequena sala comercial, sem qualquer outro endereço apresentado, o que não é compatível com uma empresa de engenharia com cerca de quarenta serviços técnicos e com maquinários pesados que está inscrita para executar. Destaca-se, ainda, que não foram encontradas páginas eletrônicas, perfis em redes sociais ou outras referências públicas para a empresa, que vem sendo contratada para serviços técnicos de engenharia de grande valor nos últimos anos, o que causa estranheza. Por fim, o artigo apresenta informações de que a atuação profissional da Sra. Aglai é de fato no ramo de cosméticos, atuando inclusive como gerente administrativo em empresa em nome da filha, criada quando a filha tinha apenas 18 anos (evidências 82 e 83).*

215. *Todos esses indícios colocam em dúvida a correição e a probidade da subcontratação realizada.*

III.7.4. Considerações finais

216. *Diante do exposto, considera-se o achado como irregularidade grave que não obsta a continuidade da execução da obra (IGC), enquadrando-se os indícios de irregularidades verificados no constante do art. 140, § 1º, inc. VI, da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União), pois não se mostram suficientes para ensejar a nulidade do contrato firmado ou impedir a continuidade da execução da obra.*

217. *As situações apresentadas implicam em danos à moralidade e à probidade administrativa, ao caráter competitivo do certame licitatório, à Lei 14.133/2021 e à Lei Estadual do Maranhão 6.107/1994, sugerindo-se realizar oitiva da Secretaria da Infraestrutura do Estado do Maranhão, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno desta Corte, acerca das irregularidades apontadas na subcontratação quanto à ausência da avaliação da qualificação técnica, a indícios de inexecução parcial dos serviços pela subcontratada, à compatibilidade da subcontratada como EPP e ao vínculo da sócia-administradora da empresa subcontratada com o Governo do Estado do Maranhão, contratante.*

III.8. Supressão irregular de estruturas referentes ao sistema de transporte público coletivo urbano (F/I)

Devido à supressão indevida, no projeto executivo inicialmente enviado, de estruturas essenciais ao

sistema de transporte público coletivo urbano — como faixas exclusivas para ônibus, recuos para paradas e sinalização específica — contrariando os critérios da Ação 00T3 e do Termo de Compromisso firmado, ocorreu a descaracterização do escopo pactuado, comprometendo os objetivos da política pública de mobilidade urbana, com potencial dano econômico e social e potencial de cancelamento do Termo de Compromisso, ocasionando as devidas tomada de contas especial, rescisão contratual e devolução de recursos.

218. *A solicitação de recursos para o empreendimento de prolongamento da avenida Litorânea, feita pelo Governo do Estado do Maranhão ao Ministério das Cidades por meio do Ofício 128/2024 – GHGG, de 18/6/2024 (evidência 1, p. 2-7), apresentou, como justificativa para a sua execução, a necessidade de execução de faixa o trânsito de transporte público coletivo urbano, como se verifica nos excertos a seguir transcritos:*

Deste modo, o objetivo da proposta visa melhorar a mobilidade e priorizar os meios de transporte coletivo para benefício direto dos passageiros da região metropolitana e promover redução de tempo no deslocamento através de faixas exclusivas de ônibus, além de conforto e segurança aos diversos usuários das vias públicas urbanas, especificamente nos municípios de São Luís e São José de Ribamar.

(...)

Deste modo, com o crescimento desordenado, as vias de acesso entre bairros e municípios da Grande Ilha não foram estruturadas para suportar o grande fluxo que atualmente é feito entre moradores dos quatro municípios e possuem poucas avenidas com faixa exclusiva ao transporte coletivo, gerando grandes transtornos na mobilidade urbana, e assim, demandando ações do Estado para beneficiar a ligação entre as cidades com a infraestrutura adequada para o transporte público coletivo urbano. (evidência 1, p. 3-4)

219. *Na análise realizada pelo MCid, observa-se que a escolha da ação orçamentária a lastrear o empreendimento, que é a ação 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano, e a inclusão da obra proposta no Novo Pac tinham, também, por justificativa a implantação de faixas para a circulação do transporte público coletivo:*

4.4.1. A implantação das faixas exclusivas ao longo na Av. Litorânea, assim como seu redesenho, com implantação de ciclovias, visa a melhoria do conforto e segurança dos usuários da via urbana. Prevê-se que a proposta também promoverá os seguintes benefícios:

- *Redução do Tempo de Deslocamento: A nova via permitirá uma rota mais direta entre os municípios, diminuindo o tempo de viagem para os usuários do transporte coletivo;*
- *Aumento da Capacidade de Transporte: A obra permitirá a implantação de faixas exclusivas para ônibus, aumentando a eficiência e a capacidade do sistema de transporte público;*
- *Descongestionamento de Vias Existentes: A nova avenida ajudará a aliviar o tráfego nas vias principais atualmente sobrecarregadas, melhorando a fluidez e a segurança do trânsito; e*
- *Melhoria na segurança e conforto viário para pedestres e ciclistas (mobilidade ativa).*

4.4.2. Deste modo, o objetivo da proposta visa melhorar a mobilidade e priorizar os meios de transporte coletivo para benefício direto dos passageiros da região metropolitana e promover redução de tempo no deslocamento através de faixas exclusivas de ônibus, além de conforto e segurança aos diversos usuários das vias públicas urbanas, especificamente nos municípios de São Luís e São José de Ribamar.

(...)

5.1. Preliminarmente, informa-se que o Programa 2319 – Mobilidade Urbana possui objetivos consoantes com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.

5.2. Suas ações destinam-se a reduzir as desigualdades e promover a inclusão social, promover os deslocamentos sustentáveis, seguros e acessíveis, de pessoas e cargas nas cidades, priorizando o transporte não motorizado e o transporte público coletivo.

5.3. A Ação 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano visa apoiar a melhoria da infraestrutura da mobilidade urbana de transporte público coletivo. São itens apoiáveis da ação, que abrangem a implantação e/ou adequação de todos os componentes dos sistemas de transporte público coletivo urbano dos modos rodoviário, ferroviário e hidroviário:

- abrigos, estações e terminais;
- aquisição de veículos para o transporte público coletivo urbano e metropolitano de caráter urbano;
- centros de controle operacional;
- equipamentos e sistemas;
- obras de arte especiais; e
- vias e faixas exclusivas e preferenciais, com solução de drenagem e sinalização viária.

(...)

5.7. Inserido no Eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes, os investimentos do Novo PAC em Mobilidade Urbana Sustentável, apresenta como principais objetivos:

- a priorização dos meios de transporte coletivo urbano, contribuindo para a redução do tempo de deslocamento nos grandes centros urbanos e a melhoria da qualidade de vida da população.
- o estímulo à produção de veículos e equipamentos pela indústria nacional, com inovações em gestão, regulação e tecnologias para o transporte urbano, como o uso de energias renováveis para a redução das emissões de CO₂.
- o fomento aos projetos com investimentos públicos, privados e parcerias público-privadas.

5.8. As ações da Mobilidade Urbana Sustentável objetivam priorizar sistemas de transportes coletivo, como metrô, trens urbanos, veículos leves sobre trilhos (VLT), bus rapid transit (BRT), corredores de ônibus e faixas exclusivas para reduzir o tempo de deslocamento nos grandes centros urbanos e melhorar a qualidade de vida da população.

(...)

5.11. Esta área técnica entende que a proposta apresentada pelo Governo do Maranhão enquadra-se dentro das diretrizes do Manual da Ação 00T3 e pode neste sentido ser apoiada com recursos de RP3, com possibilidade de inclusão dentro do NOVO PAC – Mobilidade Urbana.

(...)

6.1. Diante o exposto, quanto aos aspectos técnicos, esta unidade não vê óbice ao apoio,

na Ação 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano, da proposta encaminhada pelo Governo do Estado do Maranhão, que tem como objeto o prolongamento da Av. Litorânea, com implantação de faixas exclusivas, no valor de R\$ 237.082.848,60 (duzentos e trinta e sete milhões, oitenta e dois mil oitocentos e quarenta e oito reais e sessenta centavos).

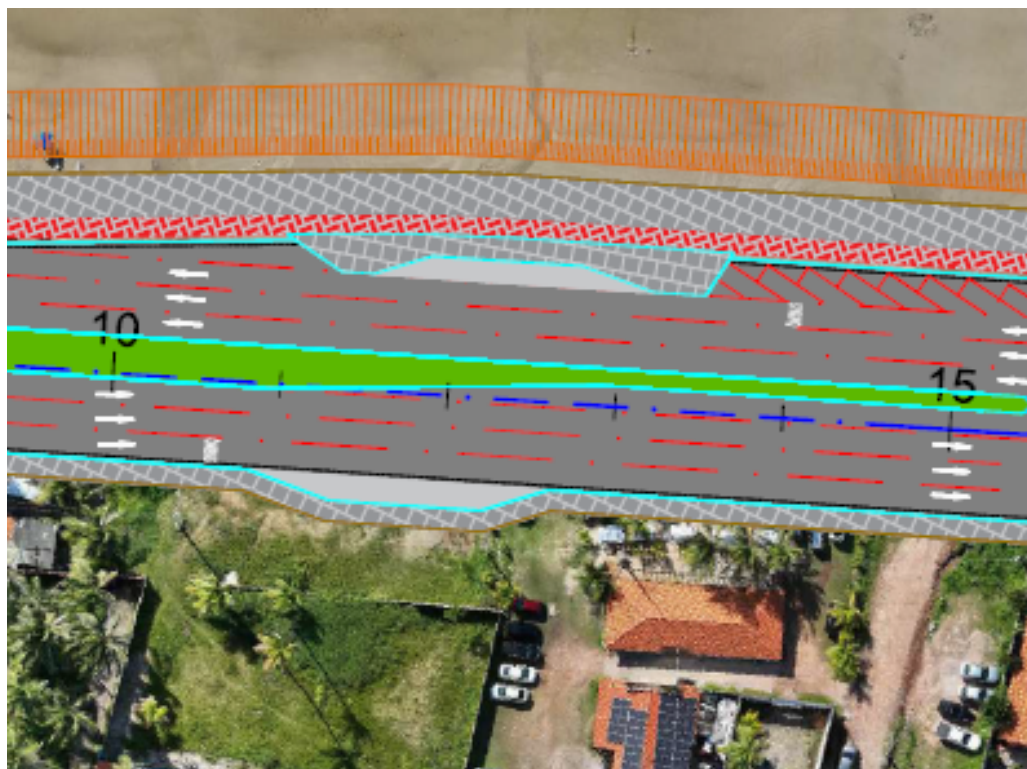
6.2. Considerando, ainda, a consonância do Programa 2319 – Mobilidade Urbana com o Novo PAC – Mobilidade Urbana, esta unidade recomenda à gestão superior vislumbrar a possibilidade da mesma ser inserida no Novo PAC. (evidência 1, p. 12-13)

220. Na mesma linha está o Termo de Compromisso 1095813-46, relativo ao empreendimento, que tem por objeto, como definido em sua cláusula primeira, a “Implantação De Extensão Da Avenida Litorânea Com Faixas Exclusivas Para O Transporte Público” (evidência 2, p. 2).

221. O projeto básico do empreendimento apresenta referências à execução de estruturas relativas ao transporte público coletivo urbano: faixas exclusivas para ônibus, recuos junto às paradas de ônibus e sinalização vertical correspondente. Todavia, ao se analisar as peças que compõem o projeto executivo encaminhado a este Tribunal como resposta ao Ofício 01-90/2025-TCU/AudUrbana, verificou-se a supressão da mencionada estrutura.

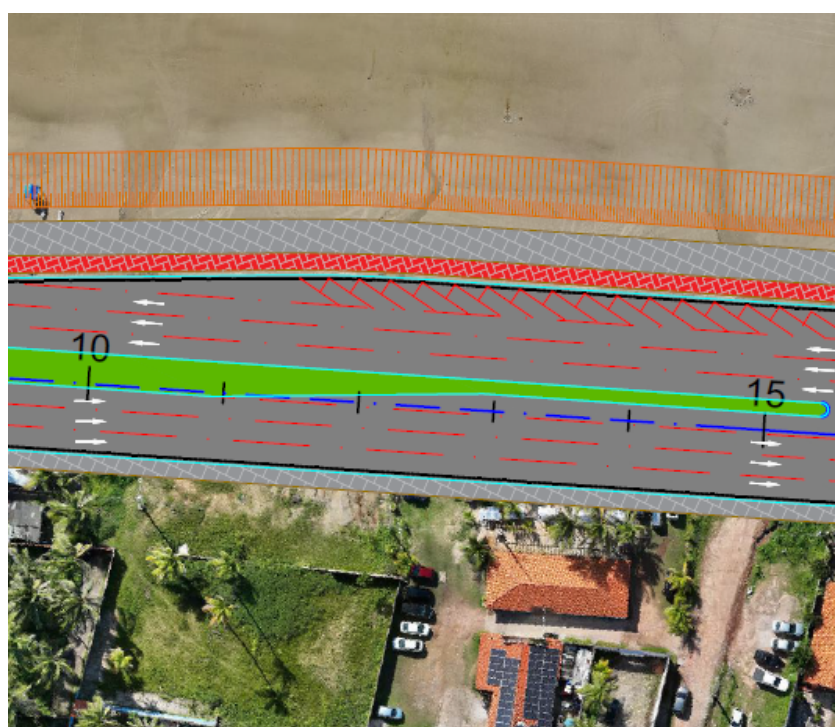
222. Quanto aos recuos para as paradas de ônibus, é possível perceber sua presença na primeira imagem e sua remoção na imagem seguinte:

Figura 8 – Trecho entre as estacas 10 e 15 do projeto geométrico (projeto básico) apresentando recuos junto às paradas de ônibus



Fonte: evidência 62.

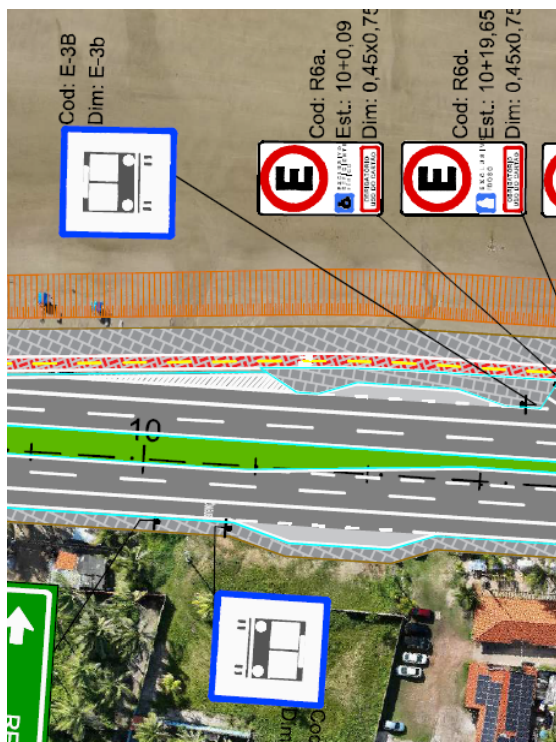
Figura 9 – Trecho entre as estacas 10 e 15 do projeto geométrico (projeto executivo) em que não constam recuos junto às paradas de ônibus



Fonte: evidência 63.

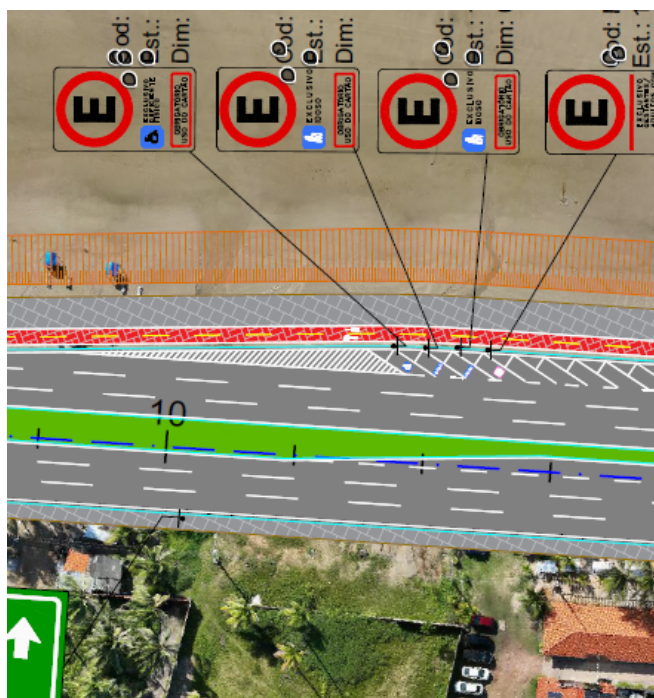
223. No que diz respeito à sinalização vertical indicativa das paradas de ônibus:

Figura 10 – Trecho entre as estacas 10 e 13 do projeto de sinalização (projeto básico) apresentando placas indicativas de paradas de ônibus



Fonte: evidência 65.

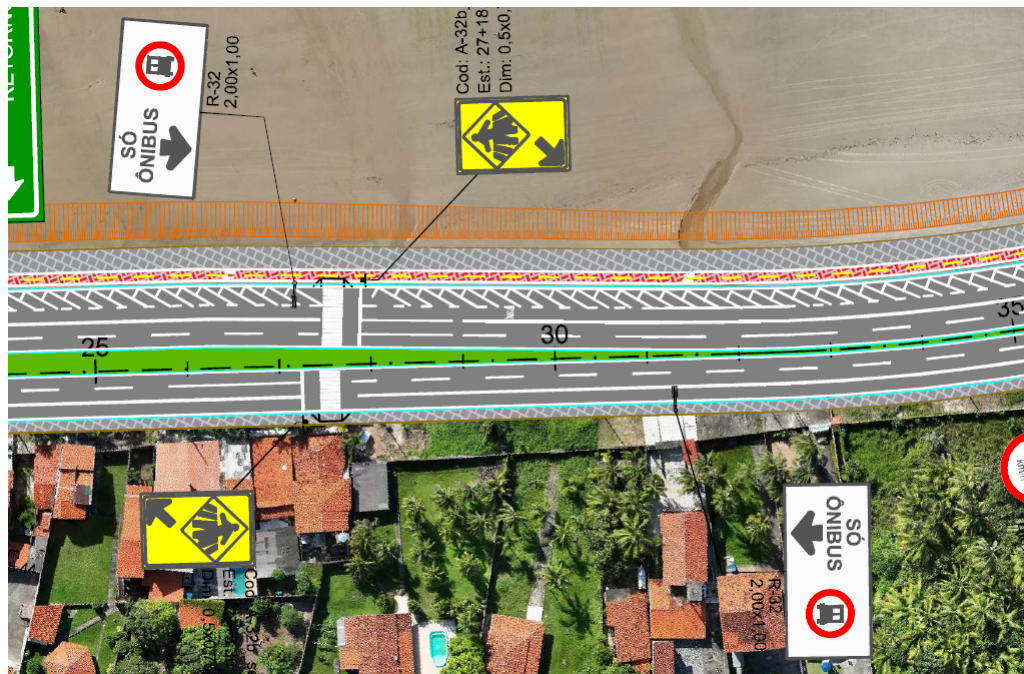
Figura 11 – Trecho entre as estacas 10 e 13 do projeto de sinalização (projeto executivo) não constando as placas indicativas de paradas de ônibus



Fonte: evidência 66.

224. Em relação à sinalização vertical indicativa de exclusividade de utilização pelo transporte público coletivo:

Figura 12 – Trecho entre as estacas 25 e 35 do projeto de sinalização (projeto básico) constando as placas indicativas de exclusividade de trânsito de ônibus



Fonte: evidência 65.

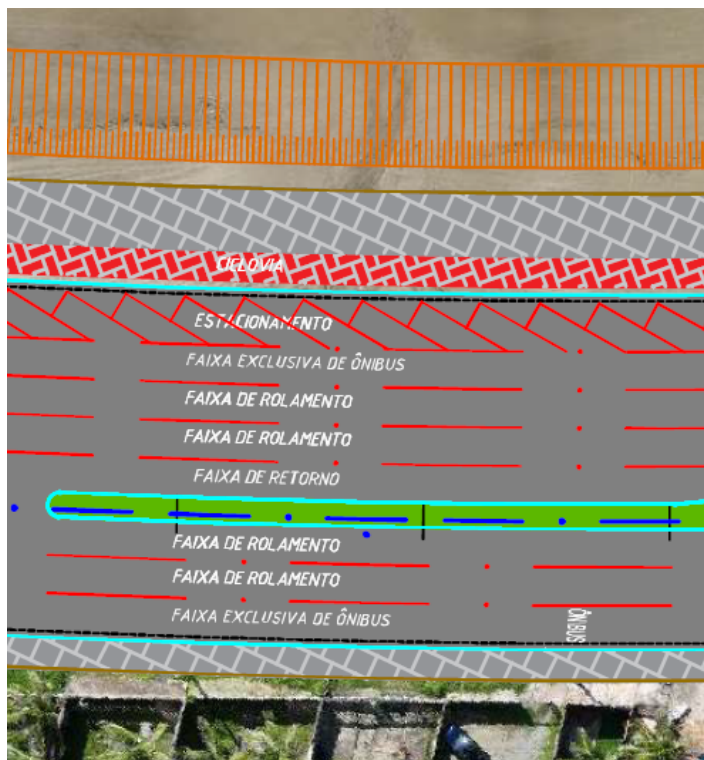
Figura 13 – Trecho entre as estacas 25 e 35 do projeto de sinalização (projeto executivo) sem as placas indicativas de exclusividade de trânsito de ônibus



Fonte: evidência 66.

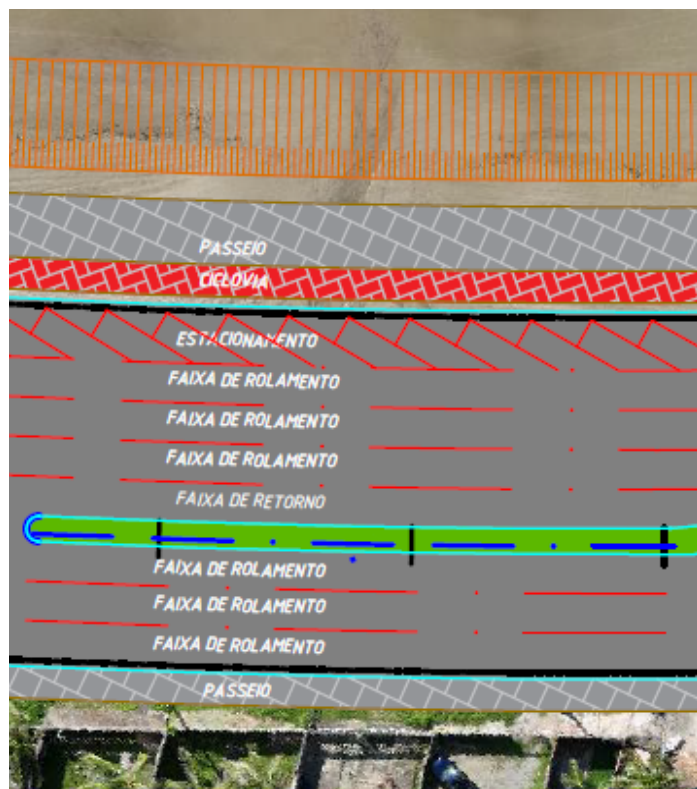
225. Por fim, quanto à sinalização horizontal relativa às faixas exclusivas de ônibus:

Figura 14 – Trecho do projeto de sinalização (projeto básico) constando a sinalização horizontal indicativa da faixa exclusiva de ônibus



Fonte: evidência 65.

Figura 15 – Trecho do projeto de sinalização (projeto executivo) sem a sinalização horizontal indicativa da faixa exclusiva de ônibus



Fonte: evidência 66.

226. *A verificação dessas divergências por parte da equipe de auditoria ensejou a expedição do Ofício 02-90/2025-TCU/AudUrbana, de 23/7/2025, com questionamento à Sinfra sobre essa supressão, no projeto executivo, dos itens relativos à estrutura própria do sistema de transporte público coletivo, e do Ofício 000.407/2025 – AudUrbana, da mesma data, ao MCid, em que se solicitou “(...) posicionamento da Semob a respeito dessa alteração e uma avaliação quanto à aderência do empreendimento alterado à Ação 00T3: Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano, que financia o empreendimento”.*

227. *A Sinfra, em sua resposta, declarou que o projeto executivo que fora enviado tratava-se de concepção preliminar, encaminhando novos documentos como projeto executivo. Neles, constam os elementos relativos ao sistema de transporte público coletivo urbano. Nas suas palavras (evidência 55):*

Com relação ao apontamento sobre a suposta retirada das infraestruturas próprias de transporte coletivo no Projeto Executivo da Avenida Litorânea, informamos que não houve qualquer alteração de escopo ou supressão de elementos técnicos relacionados ao sistema de transporte coletivo originalmente previsto.

O apontamento decorre de um equívoco na organização e classificação documental durante o processo de envio dos arquivos técnicos. Algumas peças integrantes da fase de Projeto Básico, voltadas à concepção preliminar e estudos de viabilidade, foram indevidamente inseridas na pasta correspondente ao Projeto Executivo, por erro de manipulação ocorrido no contexto de revisão simultânea, consolidação e encaminhamento dos entregáveis. Tal situação foi agravada pela semelhança formal e estrutural entre os documentos das duas fases, o que contribuiu para a troca indevida.

Importa destacar que tal ocorrência não implicou qualquer alteração técnica no conteúdo validado, tampouco comprometeu a integridade ou conformidade do projeto em relação ao escopo originalmente pactuado. Para fins de análise e posicionamento institucional, encaminha-se nesta oportunidade, como medida corretiva, a versão atualizada e consolidada do Projeto Executivo, a qual representa a única versão válida e tecnicamente compatível com os parâmetros aprovados, incluindo integralmente as infraestruturas destinadas ao sistema de transporte coletivo.

228. *A nova versão apresentada das pranchas (evidências 64 e 67) são idênticas àquelas do projeto básico, constando, portanto, os serviços relativos ao sistema de transporte público coletivo urbano.*

229. *O MCid, por sua vez, consultou a respeito a Caixa Econômica Federal, por ser a mandatária da União. Esta, a seu turno, manifestou que (peça 23):*

- 1. Em contato com a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Maranhão - SINFRA, fomos informados de que não houve nenhuma modificação no projeto em relação ao transporte público;*
- 2. O empreendimento possui 20,88%, na fase de terraplenagem e enrocamento;*
- 3. Aproveitamos para alertar a SINFRA de que os elementos de mobilidade urbana e transporte coletivo são fundamentais para a funcionalidade do termo de compromisso e a não execução destes pode ensejar a instauração de Tomada de Contas Especial;*

230. *Na mesma linha, a Coordenação-Geral de Instrumentos de Financiamento, do Departamento de Infraestrutura da Mobilidade Urbana, da Semob, por meio da Nota Informativa 54, de 4/8/2025, reafirmou que (peça 22, p. 1):*

As infraestruturas próprias de transporte coletivo no projeto da Avenida Litorânea foram requisitos e condicionaram a aderência da proposta às diretrizes e normativos de seleção

do empreendimento. Desta forma, corroboramos com o entendimento da Mandatária de que a execução das infraestruturas próprias de transporte coletivo são essenciais à funcionalidade do termo de compromisso firmando e sua não execução poderá ensejar a instauração de Tomadas de Contas Especial e devolução dos recursos repassados.

231. *Frise-se, também, que, no trecho da avenida Litorânea executado, a que se vincula o empreendimento ora analisado, há faixa central para ônibus, pavimentada em placas de concreto, porém, sem utilização. Dessa forma, para o atendimento aos objetivos da Ação 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano, não basta somente a execução da infraestrutura para o transporte coletivo, sem que haja o planejamento do sistema de transporte público para a sua efetiva utilização. Para verificar o cumprimento disso, é cabível monitoramento por parte desta Corte.*

232. *Ante o exposto, tal situação tem o potencial de levar o achado à classificação de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), enquadrando-se os indícios de irregularidades verificados no constante do art. 140, § 1º, inc. IV, alínea “a”, da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União), pois pode ensejar a rescisão do Termo de Compromisso firmado, deixando o empreendimento de ser lastreado por recursos da Ação 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano.*

233. *Todavia, entende-se que, neste momento processual e diante dos esclarecimentos da Sinfra, à Caixa Econômica Federal e a esta equipe de auditoria, como transcrito acima, deva ser o achado reclassificado como falha/impropriedade, uma vez que, com as informações prestadas pela Sinfra, não há situação que enseje débito, tampouco aplicação de multa por parte desta Corte, nos termos da Resolução-TCU 280/2016, art. 2º, inc. VII, cabendo o acompanhamento da implantação e do planejamento de operação das estruturas de mobilidade urbana e a avaliação de ocorrência da irregularidade em momento posterior.*

234. *Deixa-se, assim, de propor, neste momento, medidas adicionais, sugerindo-se a expedição de ciência à Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal a respeito da irregularidade que configura a supressão das estruturas referentes ao sistema de transporte público coletivo urbano.*

III.9. Pagamentos irregulares à contratada por serviços executados pela subcontratada (IGC)

Devido à faculdade prevista no edital de licitação quanto ao pagamento à contratada dos serviços executados pela subcontratada, os empenhos e os pagamentos relativos aos serviços executados pela empresa Agla'S Infraestrutura Ltda., na condição de subcontratada, foram direcionados à contratada principal, em desacordo com o inc. VII e o § 6º do art. 8º da Lei Estadual do Maranhão 10.403/2015. Isso levou à destinação indevida de R\$ 3.176.746,40 à empresa Lucena Infraestrutura Ltda., impactando o cumprimento da legalidade administrativa e gerando potencial dano econômico ao erário.

235. *O edital da Concorrência CSL/Sinfra 16/2024 previa, em seu item 9.6, que a subcontratação, pela empresa contratada, de empresa para execução de serviços deveria seguir não somente a Lei 14.133/2021, mas também a Lei Estadual do Maranhão 10.403, de 29/12/2015:*

A subcontratação deverá seguir as normas e diretrizes estabelecidas por meio da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e da Lei Estadual nº 10.403 de 29 de dezembro de 2015.

236. *Apesar da menção recorrente ao respeito à citada lei estadual, notadamente ao seu art. 8º, pelo edital de licitação, tal artigo refere-se a bens e serviços, não a obras de engenharia, como é o caso do empreendimento analisado por meio deste relatório. Ainda assim, considerando que o citado artigo embasou diversas exigências e ações durante o procedimento licitatório, será neste achado utilizado para indicar a adoção parcial, por parte da Sinfra, de seus comandos.*

237. *O Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, consequente da mencionada concorrência, foi firmado*

entre o Estado do Maranhão, por meio da Sinfra, e a empresa Lucena Infraestrutura Ltda., vencedora do certame licitatório. Nele não consta nenhuma informação quanto à empresa subcontratada, seja sua qualificação ou os serviços cuja execução se lhe destinou. Tal situação, já prevista na minuta do contrato administrativo, documento integrante do edital de licitação, afronta, todavia, o disposto no art. 8º, inc. VII, da Lei Estadual do Maranhão 10.403/2015:

Art. 8º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei deverão estabelecer nos instrumentos convocatórios a exigência de subcontratação de Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI, nas licitações para aquisição dos bens e serviços, determinando:

(...)

VII - que no contrato firmado com a licitante vencedora constará a empresa subcontratada vinculada aos serviços acessórios a ela destinados no edital, a qual responderá solidariamente pela parte que lhe couber.

238. *Tal determinação legal vincula-se a outra constante do mesmo diploma. Trata-se de tema relacionado ao pagamento da empresa subcontratada. Quanto a isso, nos itens 12.4 da minuta de contrato administrativo anexo ao instrumento convocatório da licitação e do Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, ora vigente, prevê-se que:*

12.4. O pagamento será efetuado mediante transferência bancária na Conta Corrente em favor da CONTRATADA, valendo o recibo de transferência como prova de quitação. O pagamento será permitido também diretamente à empresa subcontratada, desde que obedecidas as formalidades de praxe.

239. *Veja-se que, estribado nesse dispositivo transcrito, faculta-se a quem o Estado do Maranhão deva realizar o pagamento pelos serviços executados: se à empresa contratada ou àquela subcontratada, no que lhe couber.*

240. *Tal faculdade, todavia, não se amolda à determinação legal. O § 6º do supramencionado art. 8º assevera que: “os empenhos e pagamentos referentes às parcelas subcontratadas serão destinados pelo Poder Público diretamente às Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI subcontratados”. Logo, não há, pelo diploma legal, espaço para a discricionariedade das partes contratuais quanto a quem se deva realizar os pagamentos. Consequência da interpretação dessa determinação é que, em relação aos serviços executados pela empresa contratada, empenhos e pagamentos sejam realizados à empresa Lucena Infraestrutura Ltda. Quanto aos serviços executados pela subcontratada, à Agla'S Infraestrutura Ltda. se destinam os empenhos e os pagamentos correspondentes.*

241. *Na tabela a seguir apresentada, constam os serviços executados pela subcontratada nos primeiros dois meses de execução contratual e seus valores correspondentes:*

Tabela 6 – Serviços executados a cargo da subcontratada

Item	Descrição	1ª Medição (R\$)	2ª Medição (R\$)	Total (R\$)
8.2	BOCA PARA BUEIRO SIMPLES TUBULAR D = 120 CM EM CONCRETO, ALAS COM ESCONSIDADE DE 0º, INCLUINDO FÔRMAS E MATERIAIS. AF_07/2021	10.045,11	10.045,11	20.090,22
8.4	BOCA PARA BUEIRO DUPLO TUBULAR D = 150 CM EM GABIÃO, ALAS COM ESCONSIDADE DE 45º, INCLUINDO FÔRMAS E MATERIAIS. AF_07/2021	66.489,92	-	66.489,92
8.5	DISSIPADOR DE ENERGIA - DES 04 - AREIA E	1.498,80	499,60	1.998,40

	<i>PEDRA DE MÃO COMERCIAIS</i>			
8.7	<i>PREPARO DE FUNDO DE VALA COM LARGURA MENOR QUE 1,5 M (ACERTO DO SOLO NATURAL). AF_08/2020</i>	<i>10.593,97*</i>	<i>8.792,21</i>	<i>19.386,18*</i>
8.8	<i>FÔRMAS DE COMPENSADO RESINADO 10 MM - USO GERAL - UTILIZAÇÃO DE 3 VEZES - CONFECÇÃO, INSTALAÇÃO E RETIRADA</i>	<i>87.607,64*</i>	<i>74.571,33</i>	<i>162.178,97</i>
8.9	<i>CONCRETO CICLÓPICO FCK = 20 MPA - CONFECÇÃO EM BETONEIRA E LANÇAMENTO MANUAL - AREIA, BRITA E PEDRA DE MÃO COMERCIAIS</i>	<i>215.511,41*</i>	<i>166.937,15</i>	<i>382.448,56</i>
8.10	<i>REATERRO E COMPACTAÇÃO COM SOQUETE VIBRATÓRIO</i>	<i>100.894,75*</i>	<i>79.583,77</i>	<i>180.478,52</i>
8.11	<i>CORPO DE BSTC D = 0,60 M PA4 - AREIA, BRITA E PEDRA DE MÃO COMERCIAIS</i>	<i>766.129,06</i>	<i>771.030,49</i>	<i>1.537.159,55</i>
8.12	<i>CORPO DE BDTC D = 0,80 M PA4 - AREIA, BRITA E PEDRA DE MÃO COMERCIAIS</i>	<i>167.811,96</i>	<i>-</i>	<i>167.811,96</i>
8.14	<i>CORPO DE BDTC D = 1,20 M PA4 - AREIA, BRITA E PEDRA DE MÃO COMERCIAIS</i>	<i>110.425,36</i>	<i>110.092,55</i>	<i>220.517,91</i>
8.15	<i>CORPO DE BDTC D = 1,50 M PA4 - AREIA, BRITA E PEDRA DE MÃO COMERCAIS</i>	<i>319.711,94</i>	<i>-</i>	<i>319.711,94</i>
8.16	<i>CARGA, MANOBRA E DESCARGA DE SOLOS E MATERIAIS GRANULARES EM CAMINHÃO BASCULANTE 10 M³ - CARGA COM ESCAVADEIRA HIDRÁULICA (CAÇAMBA DE 1,20 M³ / 155 HP) E DESCARGA LIVRE (UNIDADE: M3). AF_07/2020</i>	<i>4.163,01</i>	<i>3.393,79</i>	<i>7.556,80</i>
8.17	<i>TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 10 M³, EM VIA URBANA EM LEITO NATURAL (UNIDADE: M3XKM). AF_07/2020</i>	<i>50.086,29*</i>	<i>40.831,18</i>	<i>90.917,47</i>
	TOTAL	1.910.969,22	1.265.777,18	3.176.746,40

Observação: as informações acompanhadas de asterisco possuem valores diferentes entre aqueles medidos no primeiro boletim de medição e os que constam como acumulado anterior no segundo boletim de medição.

Fonte: evidências 24 e 31.

242. Questionada a Sinfra a respeito dos pagamentos à subcontratada, manifestou-se a secretária adjunta de Administração e Finanças, Milena Apolônio de Barros Rahbani Martins, por meio do Despacho 1.592/2025 – Saaf/Sinfra, que “(...) não foram emitidos empenhos/pagamentos, referente às parcelas em favor da empresa subcontratada do Contrato nº 002/2025 – UGCC/SINFRA” (evidência 44). Tal situação contraria o disposto no § 6º do art. 8º da Lei Estadual do Maranhão 10.403/2015, tendo sido empenhados e pagos R\$ 3.176.746,40 à empresa contratada, e não à subcontratada.

243. Dessa forma, por afrontar o inc. VII do caput e o § 6º, ambos do art. 8º da Lei Estadual do Maranhão 10.403/2015, e, por conseguinte, vulnerar o Princípio da Legalidade, insculpido no caput do art. 37 da Carta Magna, entende-se deva ser considerado irregular o pagamento à empresa Lucena Infraestrutura Ltda. do valor de R\$ 3.176.746,40, correspondente aos serviços executados pela empresa Agla'S Infraestrutura Ltda., na condição de subcontratada, nos dois primeiros meses de

execução contratual.

244. Isso posto, considera-se a classificação do achado como irregularidade grave que não obsta a continuidade da execução da obra (IGC), enquadrando-se os indícios de irregularidades verificados no constante do art. 140, § 1º, inc. VI, da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União), pois não se mostram suficientes para ensejar a nulidade do contrato firmado ou impedir a continuidade da execução da obra, entendendo-se que possa ser a situação saneada, dado o atual estágio em que a execução do empreendimento se encontra.

245. Sugere-se à autoridade superior que determine, com fulcro no art. 250, inc. V, a oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, por ser responsável pela Concorrência CSL/Sinfra 16/2024, pelo Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra e pelos empenhos e pagamentos realizados no âmbito do mencionado instrumento, para que, no prazo regimental de quinze dias, manifeste-se quanto à ausência das informações sobre a subcontratada no Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra e aos empenhos e pagamentos que deveriam ter sido realizados em benefício da empresa subcontratada pelos serviços por ela executados, mas que foram direcionados à empresa contratada, em desacordo com o art. 8º, inc. VII e §6º, da Lei Estadual do Maranhão 10.403/2015, respectivamente.

III.10. Seleção do empreendimento sem a devida avaliação do seu enquadramento em critérios técnicos (F/I)

Devido à análise expedita realizada pela Demob — limitada à compatibilidade orçamentária e aos critérios de admissão ao Novo Pac, sem considerar a viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento — ocorreu a celebração prematura do Termo de Compromisso para a obra “Prolongamento da Avenida Litorânea”, contrariando diretrizes estabelecidas pelo TCU (Acórdão 408/2021-TCU-Plenário). Isso levou à liberação de aproximadamente R\$ 240 milhões em recursos federais sem a devida avaliação de viabilidade, o que pode impactar no comprometimento dos objetivos da política pública e no uso eficiente dos recursos públicos, além de representar potencial dano econômico.

246. O empreendimento objeto da análise ora promovida é suportado integralmente por recursos federais oriundos do Orçamento-Geral da União, por meio do Termo de Compromisso 1095813-46, firmado em 21/6/2024. Trata-se de obra incluída no Novo Plano de Aceleração do Crescimento (Novo Pac), por meio da Resolução CGPac 5, de 21/6/2024.

247. No âmbito do Executivo Federal, pleito, análise e deferimento do empreendimento tramitaram por meio do processo SEI 0000.004763/2024-44. A análise desse processo permite construir as etapas da avaliação do empreendimento proposto:

Tabela 7 – Relação dos principais eventos da tramitação da análise do pleito de recursos para o empreendimento

Data e horário	Situação
18/6/2024, 11h00min	Governo do Estado do Maranhão pleiteia recursos para o empreendimento
18/6/2024, 12h22min	Semob encaminha o processo à Demob para análise
18/6/2024, 16h01min	Expedida análise do pleito de inclusão da proposta de implementação do empreendimento no Novo Pac
19/6/2024, 11h19min	Demob informa “(...) que foi habilitado na plataforma Transferegov a Proposta 020355/2024 no Programa 5600020240025 NOVO PAC — Mobilidade Urbana Sustentável para o Governo do Estado do Maranhão — Secretaria de Estado da Infraestrutura para o referente ao Empreendimento ‘Prolongamento da Avenida Litorânea’”.

20/6/2024, 17h50min	<i>Os membros do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento – GEPAC “(...) debateram a proposta e concluíram a análise, validando no mérito o Parecer de Mérito e a minuta de resolução, previamente analisada juridicamente pela Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos Parecer - SAJ (5833763) para posterior deliberação do CGPAC. Os membros deliberaram pela viabilidade da proposta de resolução apresentada.”</i>
21/6/2024, 10h29min	<i>Empenhos de R\$ 1 milhão e R\$ 25 mil emitidos.</i>
21/6/2024	<i>Assinado o Termo de Compromisso.</i>
24/6/2024	<i>Publicada a Resolução CGPAC 5, de 21/6/2024.</i>
27/6/2024, 8h52min	<i>Empenho de R\$ 444.166,00 (tarifa da Caixa) emitido.</i>

Fonte: evidências 1 e 2.

248. *Observa-se que a Demob analisa o pleito em, no máximo, 3h39min. Veja-se que se trata de obra de valor e importância expressivos, sendo o ofício deflagrador da avaliação acompanhado de peças técnicas relativas ao projeto básico do empreendimento.*

249. *Ao se analisar o teor da nota técnica expedida, verifica-se que a Demob avaliou somente a compatibilidade do pleito do estado do Maranhão com a ação orçamentária que lhe poderia suportar financeiramente, bem como os critérios para admissão ao Novo Pac. A análise, quanto à viabilidade, seja ela técnica, econômica ou ambiental, do empreendimento que receberia poucos dias depois cerca de R\$ 240 milhões de recursos federais, seria postergada para momento futuro.*

250. *Esta Corte, notadamente por meio do Acórdão 408/2021-TCU-Plenário, de 3/3/2021 e relatoria do Ministro Vital do Rêgo, nos casos relacionados a empreendimentos de transporte público coletivo de média e alta capacidades, já se manifestou determinando que o MCid estabelecesse critérios técnicos para a avaliação da viabilidade técnica, econômica e ambiental desse tipo de empreendimento e que, após constituídos esses critérios, se abstinhasse de celebrar termos de compromisso e contratos de financiamento sem que essa análise fosse realizada, nem que não contassem com manifestação conclusiva a respeito emitida pela pasta ministerial.*

251. *O MCid, em cumprimento à determinação exarada por esta Corte, publicou a Portaria MCid 1.368/2024, de 5/12/2024, aprovando o Manual de Critérios Técnicos de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental de Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano de Média e Alta Capacidade a serem apoiados com recursos da União. Trata-se, nos termos do seu item 1, de normativo que:*

orienta Estados, Distrito Federal e Municípios acerca dos critérios mínimos para suficiência e adequação de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA de empreendimentos destinados à implantação de sistemas de transporte público coletivo urbano de média e alta capacidade a serem apoiados pela União.

1.2. Em caráter complementar, o regramento serve de referência para avaliação e manifestação conclusiva do Ministério das Cidades acerca da suficiência e adequação dos estudos.

252. *Ainda que se trate de empreendimentos de características diferentes, tal determinação do TCU ecoa no empreendimento ora analisado, pois o tema central discutido consiste em conceder recursos federais a obras de transporte público coletivo que sejam viáveis dos pontos de vista técnico, econômico e ambiental.*

253. *Por fim, cite-se ainda que o Termo de Compromisso foi assinado em 21/6/2024, antes*

mesmo de ter sido a Resolução CGPac 5, da mesma data, publicada no Diário Oficial da União.

254. *Ante o exposto, considera-se o achado como falha/impropriedade, nos termos do art. 2º, inc. VII, da Resolução-TCU 280/2016, de 15/6/2016, pois não se configura como indicio de débito, tampouco é caso para aplicação de multa, nos termos dos art. 254, § 2º, e 268, ambos do Regimento Interno desta Corte. Deixa-se, assim, de propor ciência imediata ao Ministério das Cidades, postergando-a para uma futura instrução de mérito.*

IV. Conclusão

255. *A auditoria realizada no contrato para a execução da obra do prolongamento da Avenida Litorânea, no trecho compreendido entre o Olho d'Água, no município de São Luís, e o Araçagy, no município de São José de Ribamar, estado do Maranhão, teve como principal objetivo contribuir para o aumento da eficiência e da qualidade da infraestrutura para a implantação do empreendimento.*

256. *O empreendimento conta com o aporte de recursos federais por meio do Termo de Compromisso 1095813-46 (SIAFI 963314), firmado em 21/6/2024 entre (i) a União Federal, por meio do Ministério das Cidades, como repassador, tendo a Caixa Econômica Federal como mandatária, a Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, como recebedor, e o Governo do Estado do Maranhão, como interveniente-anuente. Tem por prazo de vigência 71 meses e valor de R\$ 237.082.848,60, cujos recursos são provenientes do Orçamento-Geral da União, por meio da ação orçamentária 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo, sem a existência, por ora, de contrapartida a ser despendida pelo recebedor.*

257. *O procedimento licitatório Concorrência CSL/Sinfra 16/2024 foi publicado em 22/11/2024 no Diário Oficial da União pela Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, e o objeto foi adjudicado em 24/1/2025 à empresa Lucena Infraestrutura Ltda., firmando, com isso, o Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra em 11/4/2025, com prazo de vigência de 27 meses. A ordem de serviço foi emitida em 15/4/2025, com prazo de execução da obra de 25 meses. O valor atualmente pactuado por meio do citado contrato administrativo é de R\$ 235.686.179,02.*

258. *Foram constatados dez achados de auditoria, sendo eles: (III.1) Serviços alterados e executados sem o correspondente aditivo contratual; (III.2) Administração Local da Obra medido mensalmente de modo fixo, em descompasso com o avanço físico da obra; (III.3) Medição dos serviços por etapa em um contrato sob regime de empreitada por preço unitário; (III.4) Projetos básico e executivo deficientes; (III.5) Orçamento deficiente; (III.6) Restrição à competitividade no certame licitatório; (III.7) Subcontratação irregular no contrato de execução; (III.8) Supressão indevida de estruturas referentes ao sistema de transporte público coletivo urbano; (III.9) Pagamentos irregulares à contratada por serviços realizados pela subcontratada; e (III.10) Seleção do empreendimento sem a devida avaliação do enquadramento em critérios técnicos. Os achados foram considerados irregularidades graves que não obstam à continuidade da execução da obra (IGC), à exceção do último, considerado como falha ou impropriedade.*

259. *Quanto ao Achado III.1, devido à alteração do cronograma da obra, ocorreu a execução de serviços com especificações técnicas distintas das previstas originalmente (substituição de tubos de concreto por tubos em PEAD) contrariando os critérios estabelecidos pela Lei 14.133/2021 quanto à necessidade de formalização prévia de alterações contratuais. Isso levou à realização de serviços com base em modificações não formalizadas e a pagamento por serviços diversos daqueles contratados, impactando a conformidade legal da execução contratual e com potencial de ocasionar dano ao erário.*

260. *No que diz respeito ao Achado III.2, resultante da questão 3, devido à ausência de critérios objetivos para a medição do item "Administração Local da Obra" no edital e no memorial descritivo, ocorreu a adoção de metodologia de medição com valor mensal fixo, contrariando jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos 1.555/2017, 1.695/2018, entre outros), o que levou ao*

pagamento antecipado e desproporcional em relação à execução física da obra, impactando o comprometimento da boa gestão dos recursos públicos e gerando dano econômico estimado em R\$ 357.477,04 por superfaturamento por recebimentos antecipados.

261. *Quanto ao Achado III.3, devido à adoção indevida de medição por etapa em contrato regido por empreitada por preço unitário, ocorreu divergência entre os quantitativos medidos nos boletins de medição e aqueles efetivamente executados conforme os diários de obra, contrariando o critério de medição por unidade de serviço prestada previsto no Acórdão 1.516/2013-TCU-Plenário, o que levou a indícios de superfaturamento e subfaturamento em diversos itens contratuais, impactando o comprometimento da economicidade da contratação e gerando potencial dano ao erário.*

262. *Relativamente ao Achado III.4, resultante da questão 2, devido à elaboração deficiente dos projetos básico e executivo, com ausência de peças técnicas essenciais, incongruências nos documentos de responsabilidade técnica, falhas nas formalidades gráficas, inadequações nas rampas de acesso à praia, ausência de estrutura adequada para transporte público coletivo urbano e projeto de pavimentação incompleto, ocorreu a apresentação de projetos em desacordo com a NBR 9050:2020, a Lei 5.194/1966, a Lei Municipal de São Luís 6.292/2017 e as OT-IBR 1/2006 e 8/2020, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), além de afronta ao Acórdão 2.759/2019-TCU-Plenário, o que configura risco de execução de obras com baixa qualidade técnica, necessidade de aditivos contratuais e possível aumento de custos, impactando o comprometimento dos objetivos da política pública de mobilidade urbana, com potencial dano econômico e prejuízo à acessibilidade e ao transporte coletivo urbano.*

263. *Quanto ao Achado III.5, fruto da questão 4, devido à falta de completa correlação entre o orçamento elaborado pela Administração e os quantitativos constantes das peças técnicas do projeto básico, ocorreu divergência entre os itens orçamentários e os elementos previstos no projetos geométrico e de sinalização, contrariando a alínea “f” do inc. XXV do art. 6º da Lei 14.133/2021 e os itens 3.4 e 3.5 da OT-IBR 4/2012, o que levou a inconsistências na estimativa de custos e na definição dos serviços a serem executados, impactando o comprometimento da precisão técnica do projeto, a viabilidade da execução contratual e podendo gerar dano econômico à Administração Pública.*

264. *No que diz respeito ao Achado III.6, oriundo da questão 3, devido à inversão de fases no procedimento licitatório sem adequada motivação, à exigência de realização presencial da sessão pública sem justificativa técnica válida e, diante de cláusulas divergentes no edital, à adoção daquela mais restritiva, impondo a exigência indevida de subcontratação, ocorreu restrição à competitividade no certame, contrariando os princípios da economicidade, da competitividade e da motivação previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021. Isso levou à inabilitação de licitante com base em interpretação restritiva do edital, impactando negativamente a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública e comprometendo a eficiência e a legalidade do processo licitatório.*

265. *Quanto ao Achado III.7, resultante da questão 3, devido à ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional da empresa subcontratada, há indícios de inexecução, ao menos parcial, dos serviços contratados pela empresa subcontratada e que essa empresa é pertencente a servidora pública estadual, em desacordo com a Lei Estadual do Maranhão 6.107/1994. Isso levou à subcontratação de empresa potencialmente irregular, impactando a moralidade e a probidade administrativa, além de comprometer o objetivo da organização e gerar risco de dano econômico e social.*

266. *Relativamente ao Achado III.8, resultante das questões 1 e 2, devido à supressão indevida, no projeto executivo inicialmente enviado, de estruturas essenciais ao sistema de transporte público coletivo urbano — como faixas exclusivas para ônibus, recuos para paradas e sinalização específica — contrariando os critérios da Ação 00T3 e do Termo de Compromisso firmado, ocorreu a descaracterização do escopo pactuado, comprometendo os objetivos da política pública de mobilidade*

urbana, com potencial dano econômico e social e cancelamento do Termo de Compromisso, ocasionando as devidas tomada de contas especial, rescisão contratual e devolução de recursos.

267. Quanto ao Achado III.9, devido à faculdade prevista no edital de licitação quanto ao pagamento à contratada dos serviços executados pela subcontratada, os empenhos e os pagamentos relativos aos serviços executados pela empresa Agla'S Infraestrutura Ltda., na condição de subcontratada, foram direcionados à contratada principal, em desacordo com o inc. VII e o § 6º do art. 8º da Lei Estadual do Maranhão 10.403/2015. Isso levou à destinação indevida de R\$ 3.176.746,40 à empresa Lucena Infraestrutura Ltda., impactando o comprometimento da legalidade administrativa e gerando potencial dano econômico ao erário.

268. Por fim, relativamente ao Achado III.10, resultante da questão 5, devido à análise expedita realizada pela Demob — limitada à compatibilidade orçamentária e aos critérios de admissão ao Novo Pac, sem considerar a viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento — ocorreu a celebração prematura do Termo de Compromisso para a obra “Prolongamento da Avenida Litorânea”, contrariando diretrizes estabelecidas pelo TCU (Acórdão 408/2021-TCU-Plenário). Isso levou à liberação de aproximadamente R\$ 240 milhões em recursos federais sem a devida avaliação de viabilidade, o que pode impactar no comprometimento dos objetivos da política pública e no uso eficiente dos recursos públicos, além de representar potencial dano econômico.

269. Como encaminhamento, para os achados III.1 e III.2, propõe-se que se determine, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno desta Corte, oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão e da Caixa Econômica Federal para que, no prazo regimental de quinze dias, se manifestem:

269.1. quanto à não formalização do termo aditivo contratual e à medição e à aprovação de serviços que não são aqueles efetivamente executados; e

269.2. a respeito da adoção de sistemática de medição, aprovação, liberação de recursos e pagamentos do serviço referente à administração local que contraria a firme jurisprudência deste Tribunal.

270. No que concerne aos achados III.3, III.4, III.5, III.6, III.7 e III.9, propõe-se a oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo regimental de quinze dias, se manifeste quanto:

270.1. à adoção de sistemática de medição de serviços que contraria o regime de execução contratual, em desacordo com a jurisprudência desta Corte;

270.2. às impropriedades verificadas neste achado, relativas à ausência de peças técnicas, aos documentos de responsabilidade técnica, às formalidades técnicas, ao projeto das rampas de acesso à praia, aos elementos da estrutura de transporte público coletivo urbano e ao projeto de pavimentação;

270.3. à ocorrência das inconsistências verificadas entre quantitativos constantes dos projetos e aqueles previstos no orçamento do empreendimento;

270.4. à inversão de fases e à realização de sessão pública presencial no certame licitatório, bem como sobre a adoção de cláusula mais restritiva existente no edital relativamente à subcontratação;

270.5. às irregularidades apontadas na subcontratação quanto à ausência da avaliação da qualificação técnica, a indícios de inexecução parcial dos serviços pela subcontratada e ao vínculo da sócia-administradora da empresa subcontratada com o Governo do Estado do Maranhão, contratante; e

270.6. *à ausência das informações sobre a subcontratada no Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra e aos empenhos e pagamentos que deveriam ter sido realizados em benefício da empresa subcontratada pelos serviços por ela executados, mas que foram direcionados à empresa contratada, em desacordo com o art. 8º, inc. VII e §6º, da Lei Estadual do Maranhão 10.403/2015, respectivamente.*

271. *Somente após a análise das manifestações dos órgãos e das entidades supramencionadas em sede das oitavas propostas, poderão ser eventualmente revistas as classificações dadas aos achados bem como avaliadas possíveis futuras responsabilizações, em atenção ao disposto no art. 202 do Regimento Interno do TCU, não sendo, portanto, oportuno, neste momento processual, notadamente em privilégio da ampla defesa e do contraditório, a audiência ou citação de possíveis responsáveis, se for o caso.*

272. *No que concerne ao Achado III.8, diante dos esclarecimentos da Sinfra, tanto à Caixa Econômica Federal como a esta equipe de auditoria, deixa-se de propor, neste momento, medida adicional, propondo-se a expedição de ciência à Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal a respeito da irregularidade que configura a supressão das estruturas referentes ao sistema de transporte público coletivo urbano.*

273. *Em relação ao Achado III.10, uma vez que a equipe de auditoria entende como uma falha/impropriedade, não há proposta de ciência imediata, postergando-a para uma futura instrução de mérito. Fica mantido este registro, para que possa ser retomado quando da citada instrução.*

274. *Espera-se, como benefícios deste trabalho, que haja o aprimoramento da implantação do empreendimento de prolongamento da avenida Litorânea para que se atinjam os objetivos da política mobilidade urbana à qual está vinculado, bem como a melhoria da gestão da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, e das avaliações realizadas pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério das Cidades.*

V. Proposta de encaminhamento

275. *Ante o exposto, submetem-se estes autos à consideração superior, propondo:*

- a) promover, *om fundamento no art. 250, inc. V, do Regimento Interno desta Corte, a oitiva da:*
 - i) *Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, para que se manifeste, no prazo regimental de quinze dias, a respeito dos achados III.1, III.2, III.3, III.4, III.5, III.6, III.7, e III.9;*
 - ii) *Caixa Econômica Federal, para que se manifeste, no prazo regimental de quinze dias, a respeito dos achados III.1 e III.2;*
- b) enviar *cópia deste relatório e da decisão que vier a ser prolatada ao Ministério das Cidades.*
- c) restituir *os presentes autos a esta AudUrbana para a continuidade do feito.”*

3. Por meio do despacho inserto à peça 115, foi autorizada a realização das oitavas propostas pela unidade técnica. Adicionalmente, foi solicitado que a AudUrbana submetesse ao relator proposta de audiência dos responsáveis pelos achados apontados nesta fiscalização, com exceção dos achados III.8 e III.10.

4. Promovidas as referidas oitavas e recebidas as manifestações apresentadas pelo governo maranhense e pela Caixa Econômica Federal, o feito foi novamente instruída pela unidade técnica nos seguintes termos (peça 136):

INTRODUÇÃO

Cuidam estes autos de fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2025 tendo por objeto a execução do prolongamento da avenida Litorânea, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, no estado do Maranhão. Em seu trabalho, sintetizado em seu relatório de fiscalização (peça 112), a equipe de auditoria apontou irregularidades tanto na Concorrência CSL/Sinfra 016/2024 quanto na execução do consequente Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra.

2. *Por meio desta instrução, todavia, serão (i) analisadas as respostas das unidades jurisdicionadas às oitivas, quanto às inconformidades destacadas no mencionado relatório de fiscalização, (ii) identificados os responsáveis por essas irregularidades, para que se promovam as competentes audiências, nos termos do art. 250, inc. IV, do Regimento Interno desta Corte, e (iii) avaliados comparativamente os preços dos tubos de drenagem profunda em concreto e aqueles da solução adotada em PEAD, determinadas pelo Ministro Benjamin Zymler, relator deste processo, por meio de seu despacho de 10/9/2025 (peça 115)*

HISTÓRICO

3. *Esta unidade de auditoria especializada promoveu, no âmbito do Fiscobras 2025, auditoria tendo por objeto a execução do prolongamento da avenida Litorânea, obra empreendida pelo Governo do Estado do Maranhão, por meio da sua Secretaria de Estado da Infraestrutura (Sinfra), nos municípios de São Luís e São José de Ribamar. Tal ação é lastreada integralmente por recursos federais, disponibilizados por meio do Termo de Compromisso 1095813-46, firmado em 21/6/2024, com valor total de R\$ 237.082.848,60. Esses recursos são oriundos da ação orçamentária 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano, tendo como pasta repassadora o Ministério das Cidades (MCid). A Caixa Econômica Federal (Caixa) atua como mandatária da União.*

4. *As obras estão sendo executadas por meio do Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, assinado com a empresa Lucena Infraestrutura Ltda., no valor de R\$ 235.686.179,02. Tem vigência inicial de 27 meses e previsão de execução dos serviços em 25 meses a contar da ordem de serviço, emitida em 15/4/2025.*

5. *A empresa Agla'S Infraestrutura Ltda. foi apresentada pela contratada, ainda na fase licitatória, como empresa a ser subcontratada para a execução de 10,23% do valor total do orçamento disponibilizado pela Administração Pública no âmbito do certame licitatório.*

6. *Do trabalho desenvolvido pela equipe de auditoria resultou a identificação de dez achados de auditoria, consubstanciados no mencionado relatório de fiscalização e elencados a seguir:*

- a. Achado III.1. Serviços alterados e executados sem o correspondente aditivo contratual;*
- b. Achado III.2. Administração local da obra medida mensalmente de modo fixo, em descompasso com o avanço físico da obra;*
- c. Achado III.3. Medição dos serviços por etapa em um contrato sob regime de empreitada por preço unitário;*
- d. Achado III.4. Projetos básico e executivo deficientes;*
- e. Achado III.5. Orçamento deficiente;*
- f. Achado III.6. Restrição à competitividade no certame licitatório;*
- g. Achado III.7. Subcontratação irregular no contrato de execução da avenida Litorânea;*
- h. Achado III.8. Supressão indevida de estruturas referentes ao sistema de transporte público coletivo urbano*

- i. Achado III.9. Pagamentos irregulares à contratada pelos serviços executados pela subcontratada;
- j. Achado III.10. Empreendimento selecionado sem a devida avaliação e atendimento de critérios técnicos.

7. A equipe técnica, por meio de sua proposta de encaminhamento, pugnou pela realização, nesta etapa processual, de oitivas, com fulcro no art. 250, inc. V, do Regimento Interno do TCU, (i) à Sinfra, para que apresentassem as razões de justificativa relativas aos achados III.1, III.2, III.3, III.4, III.5, III.6, III.7 e III.9, e (ii) à Caixa, quanto aos achados III.1 e III.2. Além disso, foi sugerido à autoridade competente o encaminhamento do relatório ao Ministério das Cidades (peça 112, p. 55).

8. Submetidos os presentes autos à consideração superior, entendeu o Ministro-Relator que, por “(...) haver potencial gravidade dos indícios de irregularidade, somados ao cenário cada vez mais restritivo acerca da interpretação sobre a prescrição da pretensão sancionadora desta Corte de Contas, recomenda-se que desde já sejam realizadas audiências dos responsáveis pelos achados de auditoria” (peça 115, p. 2).

9. Ato contínuo, restituiu estes autos a esta unidade técnica

(...) para que realize [i] as oitivas propostas em seu relatório de auditoria e [ii], concomitantemente, continue com a instrução do feito, realizando a medida solicitada no item 7 acima [“(...) solicito que a AudUrbana confronte o custo de ambas as soluções (drenagem com tubo de concreto e com tubo de PEAD), formulando as propostas que entender pertinentes, incluindo eventual constituição de processo de tomada de contas especial, caso verifique que houve ocorrência de dano ao Erário”], bem como [iii] **submeta ao relator proposta de audiência dos responsáveis pelos achados apontados nesta fiscalização, com exceção dos achados III.8 e III.10.** (idem, ibidem, grifo mantido, destaque acrescido)

10. Em cumprimento parcial a essa determinação, a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos expediu os Ofícios 39.395/2025-TCU/Seproc e 39.396/2025-TCU/Seproc, ambos datados de 12/9/2025, notificando do despacho de autoridade mencionado à Caixa e à Sinfra e fixando o prazo de quinze dias, contados da ciência dos citados expedientes, para manifestação quanto ao objeto das oitivas (peças 118 e 116, respectivamente).

11. Enquanto esta unidade de auditoria especializada realizava o estudo determinado pelo Ministro-Relator e elaborava a instrução de audiências, foram recebidas as respostas às oitivas promovidas. Assim, objetivando a economia processual e vislumbrando que as manifestações da Sinfra e da Caixa pudessem aportar ao processo elementos que permitissem esclarecer ou mesmo elidir apontamentos feitos pela equipe de auditoria, incorporou-se a esta instrução a análise das respostas das jurisdicionadas em sede de oitiva.

12. Portanto, serão por meio desta instrução realizadas a análise dessas oitivas, bem como a proposta de audiência determinada pelo Ministro-Relator.

EXAME TÉCNICO

I. Considerações iniciais

13. O Ministro-Relator, por meio de despacho exarado em 10/9/2025 (peça 115), determinou a realização (i) de oitiva da Sinfra, quanto aos achados III.1, III.2, III.3, III.4, III.5, III.6, III.7 e III.9, e da Caixa, relativamente aos achados III.1 e III.2, acolhendo proposta desta unidade técnica, bem como (ii) a realização de audiência daqueles que fossem identificados como responsáveis pelas irregularidades consideradas graves, mas que não impedem a continuidade da execução da obra, nos termos da Lei 15.080, art. 140, § 1º, inc. VI, de 30/12/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

14. Além disso, determinou (iii) a avaliação, por parte desta unidade de auditoria especializada, do “(...) custo de ambas as soluções (drenagem com tubo de concreto e com tubo de PEAD), formulando as propostas que entender pertinentes, incluindo eventual constituição de processo de tomada de contas especial, caso verifique que houve ocorrência de dano ao Erário” (peça 115, p. 2).

15. Quanto às oitivas, por meio dos ofícios 39395/2025-TCU/Seproc (peça 118) e 39396/2025-TCU/Seproc (peça 116), ambos de 12/9/2025 e endereçados à Caixa e à Sinfra, respectivamente, notificaram-se as unidades jurisdicionadas da decisão do Ministro-Relator, estabeleceu-se o prazo de quinze dias a contar da ciência do seu teor para que se manifestassem quanto às matérias objeto da oitiva realizada.

16. A Caixa tomou ciência em 19/9/2025 (peça 119), encerrando-se, portanto, o prazo para respostas em 6/10/2025. A seguir, encaminhou o Ofício GETRE 646/2025 (peça 120), por meio do qual solicitava dilação de prazo para manifestação por outros quinze dias dada a “(...) necessidade de aprofundamento das análises técnicas e jurídicas dos achados apontados, bem como na realização de **vistoria in loco** prevista para ocorrer nos próximos dias, com o objetivo de subsidiar adequadamente a resposta a esta Corte de Contas” (idem, p. 1, destaque mantido).

17. A resposta à oitiva realizada foi encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício SUPAC/SUGOV 67/2025, firmado em 16/10/2025 (peça 125), acompanhado dos expedientes (i) PA GIGOV/SL 370/2025, de 3/10/2025 (peça 126), (ii) relatórios de acompanhamento de engenharia (rae) 202/2025 (peça 127) e 312/2025 (peça 129), assinados em 18/6/2025 e 3/10/2025, respectivamente, e (iii) cópia do processo SEI 2025.530101.02108, da Sinfra (peça 128).

18. No que concerne à Sinfra, a cientificação do Ofício 39396/2025-TCU/Seproc ocorreu em 1º/10/2025 (peça 130), findando o prazo para manifestação em 16/10/2025. Também aquela Secretaria solicitou prorrogação do prazo para resposta à oitiva (peças 122 e 123).

19. A resposta definitiva foi encaminhada a esta Corte por meio do Ofício 121/2025-ASS/PGE, de 30/10/2025 (peça 131), sendo acompanhado (i) pelo Ofício 1031/2025 – GabSec/Sinfra (peça 132), (ii) pelo Despacho 1098 – Assejur/Sinfra (peça 133) e (iii) pelo expediente acostado às peças 134 e 135.

20. Os pedidos de dilação de prazo formulados pela Caixa (peça 120) e pela Sinfra (peças 122 e 123), foram analisados pela Secretaria de Apoio à Gestão de Processos deste Tribunal às peças 121 e 124, respectivamente. Por não estar a delegação de competência para deferir ou não a respeito da dilação de prazo abarcada na Portaria-MIN-BZ 1/2021, sugeriu-se o encaminhamento dos autos à autoridade competente para decisão.

II. Análise das oitivas e proposições

21. Dada a relação entre os achados III.2. Administração local da obra medida mensalmente de modo fixo, em descompasso com o avanço físico da obra e III.3. Medição dos serviços por etapa em um contrato sob regime de empreitada por preço unitário, sendo os esclarecimentos a este aplicáveis, em parte, àquele, inverter-se-á, na análise ora empreendida, a avaliação das manifestações relativamente a esses achados.

II.1. Achado III.1. Serviços alterados e executados sem o correspondente aditivo contratual

II.1.1. Síntese do achado

22. Conforme apresentado no relatório de fiscalização (peça 112, p. 14-17), o projeto básico licitado previa, na execução da drenagem profunda do empreendimento, a utilização de tubos de concreto (itens 8.11. Corpo de BSTC D = 0,60 M PA4 – areia, brita e pedra de mão comerciais, 8.12. Corpo de BDTC D = 0,80 M PA4 – areia, brita e pedra de mão comerciais, 8.13. Corpo de BDTC D = 1,00 M PA4 – areia, brita e pedra de mão comerciais, 8.14. Corpo de BDTC D = 1,20 M PA4 –

areia, brita e pedra de mão comerciais e 8.15. Corpo de BDTC D = 1,50 M PA4 – areia, brita e pedra de mão comerciais).

23. Em decorrência da antecipação do prazo de conclusão das obras, de 25 meses para doze meses, de forma a atender a necessidades estratégicas do Governo do Estado (peça 57, p. 1), a empresa contratada justificou a premência de alterar as características dos mencionados serviços, propondo, em substituição, a sua execução com tubos em polietileno de alta densidade (PEAD). Alegou, para tal, “maior agilidade na logística de fornecimento”, “rapidez na execução”, “maior durabilidade e resistência” e “neutralidade financeira” (peça 47, p. 1).

24. Apesar de o pleito ter sido objeto de análise e tramitação em setores da Sinfra, tendo sido reconhecidos eventuais benefícios advindos da alteração proposta, e sendo, inclusive, aprovado (peças 47 e 128), não houve a consequente alteração contratual por meio de termo aditivo ao Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra.

25. Malgrado isso – e antes mesmo da submissão do pleito por parte da empresa contratada à contratante –, já havia sido iniciada a execução e a instalação dos tubos em PEAD na obra (peças 47 e 128), situação que continuou a se verificar ao longo da realização desta fiscalização, ainda que sem a celebração da necessária alteração contratual.

26. Insta frisar que tal conduta vulnera o art. 132 da Lei 14.133, de 1º/4/2021, e a firme jurisprudência desta Corte, notadamente os acórdãos 1.227/2012 e 2.590/2012, ambos do Plenário.

II.1.2. Oitiva da Caixa Econômica Federal

27. Instada a apresentar razões de justificativa que levaram a aceitar os quantitativos medidos referentes a tubos de concreto quando, efetivamente, tenham sido executados tubos em PEAD, a Caixa manifestou-se informando ter registrado em seu Rae 202/2025, firmado em 18/6/2025, a alteração na especificação de materiais em itens relativos à drenagem profunda (peça 125, p. 1). Além disso, declarou que a empresa executora apresentara “(...) justificativa técnica e econômica para a substituição dos tubos de concreto por tubos em PEAD, destacando vantagens como mais agilidade na execução, resistência a intempéries e compatibilidade com os requisitos técnicos do projeto” (idem, ibidem, destaque removido).

28. Registrou, ainda, que a fiscalização estadual, conforme documentação apresentada, acatara a solução adotada e que a “(...) CAIXA, no exercício de suas atribuições como mandatária da União, procedeu à análise dos custos e à validação da alteração, considerando que o preço praticado foi compatível com o originalmente aprovado” (idem, p. 2, grifo e destaque acrescidos).

29. Quanto à decisão técnica adotada no âmbito da mandatária da União, informou que se fundava no disposto nos itens 3.4.9.3 e 3.5.3.2 do AE099 (peça 126, p. 2):

AE099, item 3.4.9.3: No caso de execução de serviço na sua totalidade, porém com especificação superior ao orçado (por exemplo, porta de madeira compensada substituída por porta de madeira maciça), o item pode ser pago desde que o ARQ/ENG GOV acate a justificativa técnica apresentada pelo Conveniente, verificando se o seu conteúdo contém:

- embasamento técnico justificando que a solução adotada é tecnicamente superior à inicialmente aprovada e que não apresenta prejuízo à funcionalidade;
- comprovação de que a solução adotada, com peças gráficas quando for o caso, apresenta preço igual ou superior ao preço aprovado.

AE099, item 3.5.3.2: No caso de alterações irrelevantes, é admissível que a manifestação técnica e a aceitação da GIGOV sejam efetivadas por meio de simples anotação no RAE, sem necessidade de reprogramação.

30. Nesse sentido, o profissional da unidade jurisdicionada incluiu no campo “observações” do Rae 202/2025 o que segue (peça 127, p. 4, grifo acrescido):

LUCENA INFRAESTRUTURA LTDA apresentou justificativa técnica e de custos para a execução da drenagem profunda da obra com a utilização de tubos em PEAD (Polietileno de Alta Densidade), em substituição aos tubos de concreto inicialmente previstos no projeto executivo.

A alteração proposta se dá em razão da redução do cronograma da obra, de 25 meses para 12 meses, o que exigiu a adoção de alternativa técnica que garante-se maior agilidade e eficiência na execução, resistência a intempéries, sem prejuízo à durabilidade, qualidade ou conformidade técnica.

Conforme AE09968, constatou-se no local que o serviço de drenagem foi executado com especificação superior ao orçado e apresenta preço superior ao aceito na licitação. Dessa forma, acatou-se a solução adotada e o evento poderá ser pago.

31. Por fim, em linha com manifestação anterior neste processo, salientou que “(...) será requerido ao Conveniente a apresentação de Termo Aditivo formalizando a alteração do material utilizado” (peça 125, p. 2).

II.1.3. Oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão

32. A Sinfra relatou que, em 5/5/2025, reuniu-se com representantes da empresa contratada e da Caixa. Naquela ocasião, deu ciência aos servidores da mandatária da União da redução do prazo de execução da obra, de 25 para doze meses, tendo, como uma das consequências, a “(...) necessidade da substituição do insumo dos serviços iniciais, a saber, os tubos de concreto por tubos em PEAD” (peça 134, p. 3, destaque removido). Justificou a alteração conforme segue (idem, p. 3-4):

Considerando o novo prazo estabelecido para a execução da obra, esta equipe de engenharia percebeu a necessidade de substituição dos mencionados itens tendo em vista principalmente a demora para fabricar e instalar os tubos em concreto.

Ou seja, permanecer com os 9.260m tubos de concreto inviabilizaria a obra, pois o prazo estimado para fabricá-los e instalá-los superaria por demais 60 (sessenta) dias, o que recairia no atraso para se iniciar os serviços subsequentes de terraplenagem.

Inserido nesse contexto foi que este setor de engenharia da SINFRA indicou a alteração do referido tubo de concreto por tubo em PEAD, o que facilitaria quanto ao fornecimento, visto que é possível encontrar no mercado a pronta entrega; bem como com a logística, já que é fácil de transportar; e até mesmo em se tratando de qualidade e durabilidade, constituindo a melhor opção.

Em todos os cenários de qualidade, logística, facilidade de encontrar no mercado, instalação, durabilidade dentre outros fatores, o tubo em PEAD é mais adequado e apropriado para a mencionada obra sob exame.

33. Quanto à oitiva, a unidade jurisdicionada, ainda, apresentou esclarecimentos justificando os motivos pelos quais, diante das vantagens dos itens em PEAD, não foi essa especificação a escolhida quando da elaboração do projeto básico (idem, p. 4):

Diante dessas circunstâncias, é razoável o questionamento da razão pela qual não se optou, na concepção original do projeto, em realizar tais serviços com os tubos em PEAD? E só agora “percebeu-se” que a o tubo de concreto era menos vantajoso?

A razão é simples, o tubo em PEAD possui o preço mais elevado que o tubo de concreto e,

diante da concepção inicial em que o prazo de execução era de 25 (vinte e cinco) meses, não compensaria suportar tal ônus financeiro. Seria mais adequado executar com tubo de concreto, pois a engenharia teria tempo suficiente para a fabricação e instalação tubos mesmo diante do pior cenário logístico.

34. *Considerando o alegado preço superior da nova solução proposta e o seu eventual impacto no orçamento do empreendimento, a Secretaria de Estado asseverou que (idem, ibidem, destaque mantido):*

Ademais, mesmo que o custo dos tubos em PEAD seja mais elevado do que o custo dos tubos de concreto, é importante frisar que a referida diferença financeira foi e está sendo suportada pela empresa contratada, que se manifestou expressamente que arcaria com o ônus financeiros da substituição dos tubos.

Ou seja, a mencionada modificação constituiu um excelente benefício à administração pública, havendo ganho qualitativo da obra, isso sem qualquer ônus financeiro.

II.1.4. Avaliação comparativa entre tubos de concreto e aqueles em PEAD

35. *Em cumprimento à decisão do Ministro-Relator (peça 115, p. 2), esta unidade técnica realizou a avaliação comparativa de preços referente à substituição dos serviços de bueiro simples tubular de concreto (BSTC) no diâmetro de 0,6 m e de bueiros duplos tubulares de concreto (BDTC) nos diâmetros de 0,80 a 1,50 m por tubos corrugados de polietileno de alta densidade (PEAD), mantidos os diâmetros inicialmente contratados.*

36. *A análise de custo empreendida com base no Sistema de Custos de Referenciais de Obras do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Sicro), na data base contratual de abril de 2024, indica que não há indícios de sobrepreço, na medida em que a drenagem com utilização de tubos PEAD possui custo superior à drenagem com tubos de concreto para um mesmo diâmetro (veja-se a Tabela 1).*

37. *Tendo em vista que os valores contratuais são inferiores às respectivas referências do Sicro para bueiros em concreto, eles restam consequentemente inferiores às respectivas referências em tubo PEAD.*

38. *Como o Sicro não possui referência para drenagem em PEAD com tubulação dupla, a adaptaram-se, neste trabalho, as composições de drenagem em PEAD com tubulação simples para refletirem uma tubulação dupla, conforme exposto a seguir:*

Tabela 1: Análise comparativa de custos entre as soluções

Código SICRO	Descrição	Un.	Unitário (R\$)
804027	Corpo de BSTC D = 0,60 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	503,82
804187	Corpo de BDTC D = 0,80 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	1.353,96
804195	Corpo de BDTC D = 1,00 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	1.803,78
804203	Corpo de BDTC D = 1,20 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	2.689,99
804211	Corpo de BDTC D = 1,50 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	3.679,79
2003986	Tubo PEAD para drenagem - D = 600 mm - fornecimento e instalação	m	584,70
2003988	Tubo PEAD para drenagem - D = 800 mm - fornecimento e instalação (ADAPTADO)	m	1.751,82
2003990	Tubo PEAD para drenagem - D = 1.000 mm - fornecimento e instalação (ADAPTADO)	m	3.076,12
2003992	Tubo PEAD para drenagem - D = 1.200 mm - fornecimento e instalação (ADAPTADO)	m	4.336,54
2003993	Tubo PEAD para drenagem - D = 1.500 mm - fornecimento e instalação (ADAPTADO)	m	5.039,64

Fonte: elaboração própria

II.1.5. Análise da resposta à oitiva

39. Na manifestação da Caixa, restou consignado que tinha conhecimento da alteração nas especificações dos elementos de drenagem profunda promovida no empreendimento, não tendo requerido, naquele momento, de modo a validar a alteração, a apresentação de instrumento contratual que a formalizasse.

40. Importante, também, gizar que a Caixa Econômica Federal realizou a análise comparativa de custos entre as soluções contratada e proposta, tendo considerado haver compatibilidade entre eles.

41. Quanto à Sinfra, não houve nenhuma manifestação se opondo à necessidade de formalização de termo aditivo contratual. Restringiu-se a demonstrar as vantagens na utilização dos tubos em PEAD em substituição àqueles em concreto e a registrar que o valor superior da nova solução seria suportado pela empresa contratada, sem reflexo financeiro no contrato administrativo.

42. Na análise realizada por esta unidade técnica, por determinação do Ministro-Relator, avaliou-se que os preços dos tubos de concreto objeto dos itens 8.11, 8.12, 8.13, 8.14 e 8.15 do contrato de execução é inferior aos similares em PEAD.

43. Entende-se, todavia, que, apesar de ausentes os indícios de sobrepreço decorrente da substituição da drenagem com tubos de concreto por tubos em PEAD, é necessário que os serviços executados em PEAD guardem correspondência com as dimensões físicas dos serviços previstos em concreto, notadamente quanto à manutenção dos diâmetros inicialmente previstos e da configuração dos trechos em tubulação simples ou dupla.

44. Por fim, cumpre mencionar que a ausência de indicio de sobrepreço não exime o contratante de formalizar as alterações técnicas dos serviços em competente termo aditivo contratual.

II.1.6. Proposições

45. *Portanto, como não se firmou termo aditivo contratual, os primeiros dois boletins de medição, assinados por Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), na condição de fiscal de contrato, indicaram a medição de tubos de concreto, disponíveis na planilha orçamentária, para fins de pagamento dos tubos em PEAD efetivamente executados.*

46. *É, sem dúvida, razoável afirmar que, nesse caso, o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades a que estava obrigado na condição de fiscal do contrato pela Sinfra, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou. Assim, (i) deveria ter impedido a execução do serviço em desacordo com o que fora contratado até que fosse firmado o termo aditivo correspondente, ou, (ii) se executado, considerando a faculdade prevista no art. 132 da Lei 14.133/2021, não deveria ter aprovado a medição desses serviços não condizentes com aqueles contratados. Todavia, permitiu a execução diversa da contratada, aprovou os quantitativos e deu encaminhamento da medição inquinada, juntamente com outros documentos, à análise da mandatária da União. Isso contribuiu para a aceitação da integralidade das medições pela Caixa, para a liberação dos recursos federais e para pagamentos à empresa contratada por serviços executados não condizentes com aqueles contratados.*

47. *Tal situação irregular, porém, não foi também objeto de censura por parte do analista da Caixa, Solano Silva de Melo (CPF 750.827.303-63), que, apesar de registrar em seu relatório fotográfico a execução de tubos em PEAD, emitiu parecer favorável aos boletins citados, em que figurava a medição de tubos de concreto. A partir dessa opinião favorável, foi permitida a liberação de recursos e, posteriormente, realizado o pagamento dos valores correspondentes a esses serviços à empresa contratada.*

48. *É também razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades a que estava obrigado na condição de analista do projeto por parte da mandatária, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois não deveria ter aceitado, no que tange aos serviços alterados, as medições encaminhadas pela Sinfra, cabendo a glosa dos valores correspondentes até que fossem apresentadas peças técnicas e jurídicas que alterassem a situação contratual, em vez de ter aceitado integralmente as medições e dar prosseguimento ao processo de liberação de recursos e pagamento pelos serviços inquinados. Isso contribuiu decisivamente para a para a liberação dos recursos federais e para pagamentos à empresa contratada por serviços executados não condizentes com aqueles contratados, com potencial risco de causar dano ao erário por superfaturamento.*

49. *Atenua-se, todavia, a culpabilidade do responsável, dado o disposto no expediente AE099, normativo interno da Caixa.*

50. *Pelos motivos acima expostos e com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 250, inc. IV, do Regimento Interno desta Corte, entende-se que se deva realizar a audiência de (i) Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), da Sinfra, na condição de fiscal de contrato que aprovou as duas primeiras medições da obra, e de (ii) Solano Silva de Melo (CPF 750.827.303-63), da Caixa, como analista responsável pela emissão de parecer favorável à liberação dos recursos relativos a serviços executados cujas características divergem daquelas contratadas, para que apresentem suas razões de justificativa no prazo regimental de quinze dias, contados da ciência da notificação.*

II.2. Achado III.3. Medição dos serviços por etapa em um contrato sob regime de empreitada por preço unitário

II.2.1. Síntese do achado

51. *Por meio do Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, bem como do instrumento convocatório da*

Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra, previu-se a execução da obra em regime de empreitada por preço unitário, nos termos da Lei 14.133/2021, art. 46, inc. I. Dessa forma, o foco da aferição dos serviços centra-se nos quantitativos efetivamente executados.

52. *Diferentemente disso, os boletins de medição e as memórias de cálculo que àqueles acompanham indicam a adoção, nos dois primeiros meses de execução da obra, período analisado pela equipe de auditoria, do regime de empreitada por preço global, tal como declarado pelo Secretário de Estado da Infraestrutura do Maranhão em 30/4/2025 (peça 175).*

53. *A adoção indevida de medição por etapa em contrato regido por empreitada por preço unitário promoveu divergência entre os quantitativos medidos nos boletins de medição e aqueles efetivamente executados, conforme dados extraídos dos diários de obra. Tal proceder contraria o critério de medição por unidade de serviço prestada previsto no Acórdão 1.516/2013-TCU-Plenário e leva a indícios de superfaturamento ou subfaturamento em diversos itens contratuais. Esse cenário impacta a economicidade da contratação e gera potencial dano ao erário.*

II.2.2. Oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão

54. *Quanto à suposta irregularidade identificada pela equipe de auditoria, a Sinfra se manifestou reconhecendo que “(...) as medições são realizadas por etapas, previamente INSERIDAS na plataforma de gestão TRANSFERE.GOV” (peça 134, p. 8, grifo acrescido). Detalhou, também, o prévio cadastramento dos serviços na citada plataforma do Governo Federal, tendo sido organizado em 31 etapas, divididas por critérios geográficos e por tipo de serviço, configurando um eventograma, como aquele objeto da Planilha de Levantamento de Eventos (idem, p. 47-57), “(...) permitindo o acompanhamento físico-financeiro da obra” (idem, p. 9).*

55. *Na manifestação da jurisdicionada, apresentou-se também o procedimento adotado em relação à medição mensal dos serviços (idem, ibidem, grifos acrescidos):*

As medições são feitas observando-se a aderência das etapas de serviços realizados ao EVENTOGRAMA, previamente cadastrado na plataforma TRANSFERE.GOV, desta forma o risco de superfaturamento ou subfaturamento é inexistente, pois os serviços são lastreados no quantitativos da planilha orçamentária também cadastrada no sistema de gestão.

(...)

Desta forma, a partir do evento realizado, os serviços são transferidos para um Boletim de Medições que servem para controle da fiscalização dos serviços executados e certificação dos quantitativos planilhados em contrato.

56. *Salientou-se, ainda, que “a característica principal deste contrato é medir somente os eventos concluídos” (idem, ibidem, destaque acrescido) e que, depreendendo-se como uma de suas consequências, “nos RDO’s [relatórios diários da obra] são descritos todos os serviços que estão em execução, os passíveis ou não de medições, são importantíssimos para descrição dos serviços, entretanto não são balizadores de medições para este contrato” (idem, ibidem, grifo acrescido).*

57. *Como documentos comprobatórios, encaminhou a Medição por planilha de levantamento de eventos, o expediente Aferição de serviços por preço unitário e o Eventograma (idem, p. 19-22, 23-45 e 47-57, respectivamente).*

58. *Além disso, quanto ao item 105 do relatório de fiscalização, a Sinfra pontuou que a informação de que haviam sido medidos 25.797,06 m³ do item 10.1. Lançamento de pedra de mão comercial – fornecimento e assentamento (rachão) em oposição aos 22.833,38 m³ verificados pela equipe de auditoria nos relatórios diários de obra, a que corresponderia uma diferença quantitativa de 2.963,68 m³ e originando um suposto superfaturamento de R\$ 710.097,61, era improcedente. Para*

tal, informou que nos citados relatórios por vezes o item é medido por metro cúbico, mas em outras ocasiões está medido em toneladas. Segundo a auditada, o fator de transformação é de 1,92. Dessa forma, não haveria que se falar em superfaturamento.

II.2.3. Análise da resposta à oitiva

59. A equipe de auditoria apontou que o contrato da obra da avenida Litorânea, cujo regime de execução é o de empreitada por preço unitário, estava sendo medido em etapas. Quanto a isso, não houve refutação por parte da unidade jurisdicionada. Pelo contrário, a manifestação se coadunou com o que já fora observado durante a fiscalização promovida por esta unidade técnica. Importa destacar, ainda, que não houve menção, por parte da auditada, do conflito existente entre o modo como mede os serviços – em etapas – e o regime de execução previsto na licitação – por preço unitário, cerne do apontamento feito por parte desta unidade técnica.

60. Na manifestação em sede de oitiva, foi citada a inclusão prévia de etapas no Transferegov.br, sistema do Governo Federal de uso mandatório para a execução do objeto do Termo de Compromisso 1095813-46, que lastreia o empreendimento ora analisado.

61. Em interlocução com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), pasta responsável pelo Transferegov.br, esclareceu-se que o módulo obras desse sistema federal permite o acompanhamento da execução do empreendimento tanto por etapas como por preço unitário.

62. A escolha do regime de execução – empreitada por preço global ou preço unitário – e da forma de acompanhamento do empreendimento – por eventos ou não – é realizada quando do cadastramento da proposta no sistema por parte do ente proponente, que, no caso em tela, é a Sinfra. Esse cadastro ocorreu no ano de 2024, em período anterior à publicação do instrumento convocatório da Concorrência CSL/Sinfra 16/2024.

63. Consultando os dados do sistema, verifica-se que as escolhas realizadas foram empreitada por preço global e acompanhamento por eventos, como demonstra a Figura 1.

Figura 1 – Excerto do Laudo de Análise do Empreendimento constante do Transferegov.br

10. Orçamento Não se

Lote	Submetas	Regime de execução	Acompanhamento por evento
1	1.1 IMPLANTAÇÃO DA EXTENSÃO DA AVENIDA LITORÂNEA COM FAIXAS EXCLUSIVAS PARA TRANSPORTE PÚBLICO	Empreitada por Preço Global	Sim

Fonte: Transferegov.br.

64. Não tendo sido refeita a proposta no sistema, os regimes de execução objeto do cadastro no Transferegov.br e do edital e do contrato permaneceram dispares. Assim, os problemas apontados pela equipe de auditoria passaram a surgir com o início da execução do empreendimento, em abril de 2025.

65. Ainda conforme esclarecimentos obtidos junto ao MGI, não é possível alterar tais critérios ao longo do processo, sem que seja reiniciado o cadastramento, desde a proposta.

66. Por esses motivos, portanto, dadas as escolhas precedentes, foi necessária a elaboração do eventograma e o seu cadastramento no sistema federal.

67. Na Planilha de Levantamento de Eventos (peça 134, p. 47-57), os itens de serviço estão organizados em 31 frentes de obra: dez organizadas pelo estaqueamento; outras dez, também organizadas pelo mesmo critério, mas exclusivas para os serviços relativos ao enrocamento; cinco relativas à obra-de-arte especial sobre o rio Jaguaruna, divididas em infraestrutura, mesoestrutura, superestrutura, obras complementares e neoprene; duas relativas à estabilização da falésia, divididas também pelo estaqueamento; uma para iluminação pública; duas para a estação elevatória de esgoto; e, por fim, uma envolvendo serviços relativos à Praça de Iemanjá e às rampas de acesso à praia.

68. Assim, os quantitativos de cada serviço são divididos nos eventos a que se referem, somente podendo ser medidos quando a totalidade do serviço dentro de um determinado evento for concluído, não sendo admitida a medição parcial desse serviço em um evento ou a medição em quantitativo diverso daquele previamente estabelecido para o evento, seja essa variação a maior ou a menor. Essa limitação também é decorrente das escolhas precedentes.

69. Dessa forma, houve o descumprimento do regime de execução do empreendimento, que é o de empreitada por preço unitário, aproximando-o de um regime de execução de empreitada por preço global.

70. Além disso, um dos documentos que fazem parte da Verificação do Resultado do Processo Licitatório, atividade que compete à Caixa Econômica Federal, é a Declaração de Regime de Execução da Obra, firmada pelo titular da Sinfra em 30/4/2025. Nela se pode ler (peça 75, grifo e destaque acrescidos):

*A Secretaria de Estado da Infraestrutura – Estado do Maranhão, CNPJ 08.892.295/0001-60, vem através desta, declarar para os devidos fins que os Serviços de Implantação de extensão da Avenida Litorânea com faixas exclusivas para o Transporte Público, no âmbito do Termo de Compromisso MCIDADES 963314/2024 – Operação 1095813-46, firmado com a Secretaria de Estado da Infraestrutura, **tem como Regime Construtivo, empreitada por Preço Global.***

71. Tal declaração, entende-se, corroborou a informação já constante do Transferegov.br quanto ao regime de execução, vindo a produzir efeitos operacionais adversos quando da execução contratual.

72. É importante, também, afastar de plano afastada a asserção da Sinfra de que inexistia risco de superfaturamento ou subfaturamento ao se proceder dessa forma, “(...) pois os serviços são lastreados no quantitativos da planilha orçamentária também cadastrada no sistema de gestão” (idem, p. 9). Considerando os apontamentos feitos pela equipe de auditoria quando da fiscalização do empreendimento, reunidos nos achados III.4 e III.5, relativos, respectivamente, aos projetos e orçamento deficientes, bem como ao fato de que houve alterações nas características de serviços sem o competente aditivo contratual, situação objeto do apontamento III.1, o risco de ocorrência de superfaturamento ou subfaturamento por inexecução ou execução a maior de serviços é ainda mais patente.

73. Quanto ao mencionado item 10.1 da planilha orçamentária, consultando os relatórios diários de obra, reconhece-se a existência de diferentes unidades utilizadas para a medição do item ao longo da execução, motivo pelo qual deve ser, nesse caso específico, desconsiderado o apontamento.

74. Importante registrar, por fim, que, assim como não se admite o pagamento por quantitativos não executados, caracterizando dano ao Erário Público, igualmente é censurável a não retribuição ao particular por serviços por ele efetivamente realizados, o que configuraria, nesse caso, enriquecimento ilícito da Administração.

75. Ante o exposto, entende-se que as razões de justificativas apresentadas pela Sinfra em sede de oitiva não são suficientes para elidir o achado, mas, sim, corrobora a irregularidade verificada pela equipe de auditoria durante a fiscalização.

II.2.4. Proposições

76. Considerando a análise acima promovida, entende-se que a aferição das medições por Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), na condição de fiscal de contrato, embasou a aceitação da mandatária da União, a liberação de recursos e o pagamento de quantitativos eventualmente não executados, levando a indícios de superfaturamento e subfaturamento em diversos itens contratuais e impactando o comprometimento da economicidade da contratação e gerando

potencial dano ao erário.

77. É razoável, portanto, afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades a que estava obrigado na condição de fiscal do contrato, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois não deveria ter aferido diversos serviços baseado somente nos quantitativos previstos no projeto básico e/ou executivo, mas sim nos quantitativos efetivamente executados na obra, ainda que divergentes com os projetos. Isso contribuiu para a aceitação da integralidade das medições pela mandatária da União e para a liberação de recursos federais e o pagamento à empresa contratada de valores que não correspondem, eventualmente a maior ou a menor, aos serviços efetivamente executados.

78. Na avaliação realizada no âmbito da Caixa, pelo analista Solano Silva de Melo (CPF 750.827.303-63), não houve qualquer objeção ao conteúdo da documentação encaminhada, permitindo-se, assim, a liberação dos recursos correspondentes e o seu consequente pagamento à empresa contratada.

79. Assim, igualmente é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades a que estava obrigado na condição de analista da mandatária da União, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois não deveria ter aceitado os quantitativos de diversos serviços baseado somente nas informações previstas no projeto básico e/ou executivo, mas sim nos quantitativos efetivamente executados na obra, ainda que divergentes do projeto básico e/ou executivo. Isso contribuiu decisivamente para a liberação de recursos federais e o pagamento à empresa contratada de valores que não correspondem, eventualmente a maior ou a menor, aos serviços efetivamente executados.

80. Atenuam-se, entretanto, as culpabilidades dos responsáveis considerando que, em momento precedente, foi cadastrado no sistema Transferegov.br como regime de execução a empreitada por preço global e que o acompanhamento da execução deveria ser feito por eventos, impedindo a correta medição dos itens por parte do fiscal da Sinfra quando da execução contratual, bem como o acompanhamento pelo analista da Caixa.

81. Por fim, dada a Declaração do Regime de Execução de Obra, firmada por Aparício Bandeira Filho (CPF 104.456.253-68), titular da Sinfra, reforçou-se, quando a Caixa realizou a Verificação do Resultado do Processo Licitatório, o regime de execução cadastrado no Transferegov.br diverso daquele que rege o Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, sendo, portanto, causa para que as medições não seguissem o regime de execução contratual.

82. Pelos motivos expostos, propõe-se o chamamento em audiência de (i) Aparício Bandeira Filho (CPF 104.456.253-68), titular da Sinfra, (ii) Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), fiscal do contrato, da Sinfra, e (iii) Solano Silva de Melo (CPF 750.827.303-63), analista da Caixa, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 250, inc. IV, do Regimento Interno do TCU, para apresentarem suas razões de justificativa para adoção de aferição e aceitação de quantitativos de serviços que contraria o regime de empreitada estabelecido no instrumento convocatório da licitação e no consequente contrato administrativo, bem como a jurisprudência desta Corte de Contas.

II.3 Achado III.2. Administração local da obra medido mensalmente de modo fixo, em descompasso com o avanço físico da obra

II.3.1. Síntese do achado

83. Não constaram no instrumento convocatório da licitação, tampouco em qualquer outro documento dele integrante, critérios objetivos para a medição desse item, em afronta à firme jurisprudência desta Corte, notadamente o disposto nos acórdãos 1.555/2017 e 1.695/2018, ambos do Plenário.

84. Além disso, analisados os dois primeiros boletins de medição da execução do empreendimento, verificou-se que, em cada mês, foi aferido o quantitativo de 0,08 un do mencionado serviço, correspondente ao valor de R\$ 654.420,23 e a um percentual mensal de 8% (peça 51, p. 48). A execução física da obra, todavia, foi de 6,29%, no primeiro mês, e 5,34%, no segundo. Assim, houve descompasso entre a evolução física da obra e a medição do citado item 1.1 do contrato.

85. Ambas as medições aprovadas pela fiscalização da obra foram submetidas à avaliação da mandatária da União, restando integralmente aceitas. Não houve, portanto, qualquer censura por parte da Caixa às medições do item 1.1. Administração local da obra em descompasso com a execução física da obra, permitindo-se e respaldando-se, assim, a liberação dos recursos correspondentes e os seus consequentes pagamentos à empresa contratada.

86. Tais situações, dois apontamentos relacionados ao tema da administração local de obra, ferem a jurisprudência do TCU, notadamente os acórdãos 2.369/2011, 2.622/2013, 2.440/2014, 1.247/2016 e 845/2021, todos do Plenário, em que se determina que a medição de itens relativos à administração local da obra deve ser proporcional à evolução física do empreendimento.

87. Como efeito direto, verifica-se superfaturamento por antecipação de pagamento de R\$ 357.477,04, ao total, em preços na data-base do contrato.

II.3.2. Oitiva da Caixa Econômica Federal

88. Quanto a esse achado, a Caixa, em sua manifestação, informou que o descompasso havido foi ocasionado pela inserção dos quantitativos do item 1.1. Administração local de obra de forma linear pelo conveniente no TransfereGov. Todavia, no quinto desbloqueio feito pela mandatária da União, realizado 3/10/2025, houve o saneamento desse descompasso, tendo sido medido de forma acumulada o equivalente a 40% do item, em oposição à evolução física da obra, correspondente a 41,19% (peça 126, p. 2). Apresentou, como elemento comprobatório, o Rae 312/2025 (peça 129), referente à quinta medição.

89. Em relação à situação verificada pela equipe de auditoria, a Caixa se comprometeu (peça 126, p. 2-3)

a realizar os próximos desbloqueios referentes à Administração Local sempre de forma menor ou igual à evolução física da obra, considerando que os valores estão alocados em blocos de eventos e não em boletins de medição percentual.

4. Por fim, salientamos que os apontamentos realizados não geraram dano ao Erário e estão sendo tratados com o devido rigor, visando atender integralmente às solicitações deste Tribunal.

II.3.3. Oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão

90. A Sinfra informou que, diante da redução de prazo de execução de obra proposta, de 25 para doze meses, foi necessário o estabelecimento de “(...) três grandes frentes de serviços” (p. 134, p. 8).

91. Ressaltou, também, que, em decorrência da medição dos serviços por eventos executados, tal como se verificou, os quantitativos adotados nos boletins de medição não correspondem aos efetivamente executados:

A medição da obra por eventos executados não reflete o avanço físico da obra pois os eventos só devem ser medidos quando estiverem 100% concluídos, e na data de corte das medições existem inúmeras atividades em desenvolvimento que compõem outros eventos e não são passíveis de medição (idem, ibidem).

92. Na sua manifestação, citou, ainda, a situação observada na quinta medição, em que

41,15% dos serviços teriam sido concluídos, enquanto os serviços executados, ainda que não concluídos, somariam 44,81%. Nessa mesma medição, o quantitativo medido relativamente ao item 1.1. Administração local de obra seria equivalente a 40%.

II.3.4. Análise das respostas às oitivas

93. Nas respostas às oitivas da Caixa e, notadamente, da Sinfra, não houve nenhuma referência à ausência de critérios objetivos para a medição do item 1.1. Administração local de obra no instrumento convocatório da licitação ou em algum dos documentos que lhe são partes integrantes. Centraram-se, unicamente, em aduzir esclarecimentos quanto à medição do mencionado item em descompasso com a evolução física da obra.

94. Em ambas as manifestações, as jurisdicionadas relacionaram a situação irregular às características do sistema utilizado no âmbito do Transferegov.br: a mandatária da União, em sua explicação, informou que tal achado era decorrente da forma linear com a qual a Sinfra teria inserido os dados, previamente à execução, no sistema; a Secretaria de Estado, por sua vez, atribuiu o problema ao estabelecimento de etapas na plataforma do Governo Federal, não só do item analisado, como dos demais que compõem o orçamento da obra, que só poderiam ser medidos quando a etapa, no que tange a cada item, fosse integralmente concluída.

95. Além disso, das duas manifestações depreende-se a intenção de afastar o superfaturamento por antecipação de pagamento apontado pela equipe de auditoria em seu relatório de fiscalização, ao considerar que, na quinta medição do empreendimento, o percentual do item objeto desta análise seria inferior ao da evolução física da obra, mesmo se, para esse cálculo, somente fossem considerados os valores referentes aos quantitativos dos serviços cujas etapas tenham sido integralmente concluídas.

96. A equipe de auditoria apontou que o contrato da obra da avenida Litorânea, cujo regime de execução é o de empreitada por preço unitário, estava sendo medido em etapas. Trata-se do Achado III.3, do qual já houve análise nesta instrução. Todavia, com as manifestações da Caixa e da Sinfra em sede de oitiva relativamente ao achado do descompasso na medição do item 1.1. Administração local de obra, observa-se uma relação consequente entre aquele Achado III.3 e este III.2. As justificativas das unidades jurisdicionadas atrelam a irregularidade ora analisada à organização do sistema Transferegov.br por etapas. Tal situação influencia, portanto, a própria medição do contrato, deixando de ser por preço unitário e passando a ser por etapas.

97. Inicialmente, convém esclarecer que a medição do item 1.1. Administração local de obra tem características diversas daquelas referentes aos demais serviços do contrato, uma vez que, estribado na firme jurisprudência desta Corte, deve ser proporcional à evolução física da obra. Ou seja, os quantitativos medidos de todos os itens de serviço do empreendimento devem ser equivalentes àqueles efetivamente executados. A exceção a isso caracteriza a medição da administração local de obra, que deve ser aferida a partir da proporcionalidade orçamentária ponderada de todos os demais itens de serviço em relação a totalidade dos valores desses itens previstas em contrato.

98. No Transferegov.br, como de fato asseveram as jurisdicionadas, as medições de cada item de serviço foram realizadas por eventos, dado que o cadastro inicial havia indicado que assim se deveria proceder.

99. Na Planilha de Levantamento de Eventos (peça 134, p. 47-57), o item 1.1. Administração local de obra está dividido em doze eventos, representando cada um, e na ordem em que se encontra, o quanto será medido em cada período e que corresponde, como se verifica no relatório técnico referente à primeira medição, em um evento por mês (peça 57, p. 2, destaques mantidos):

*Por este motivo a fiscalização adotou a medição da administração em **12(doze) eventos**, no prazo de **12(doze) meses**, que serão avaliados a seu tempo.*

100. *Diferentemente da administração local, os eventos para os demais itens de serviço não seguem a distribuição temporal. Assim, a evolução física não acompanha a medição do mencionado item 1.1.*

101. *Quanto à situação após a quinta medição apresentada por ambas as jurisdicionadas, em que o percentual de execução física da obra é superior àquele da medição do item 1.1. Administração local da obra, elide-se, por ora, a ocorrência de superfaturamento por antecipação, como registrada no relatório da equipe de auditoria. Todavia, afronta, ainda, a jurisprudência desta Corte, que é firme no sentido que a medição do item relativo à administração local deve ser proporcional à execução física da obra. Portanto, não se admite a medição e, conseqüentemente, o pagamento correspondente além do efetivamente executado, o que conformaria um superfaturamento, tampouco aquém, indicando, nesse caso, o enriquecimento ilícito da Administração.*

102. *Entende-se, assim, que se deva manter o achado.*

II.3.5. Proposições

103. *Analizados os dois primeiros boletins de medição da execução do empreendimento, verificou-se que Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), na condição de fiscal do contrato pela Sinfra, aferiu o quantitativo mensal de 0,08 un do mencionado serviço, correspondente ao valor de R\$ 654.420,23 e a um percentual mensal de 8%. A execução física da obra, todavia, foi de 6,29%, no primeiro mês, e 5,34%, no segundo. Assim, houve descompasso entre a evolução física da obra e a medição do citado item 1.1 do contrato.*

104. *A medição aprovada foi submetida à avaliação da mandatária da União, que ficou a cargo do analista Solano Silva de Melo (CPF 750.827.303-63). Resultou integralmente aceita, não tendo sido, portanto, objeto de qualquer censura por parte da Caixa, permitindo-se e respaldando-se, assim, a liberação dos recursos correspondentes e o seu conseqüente pagamento à empresa contratada.*

105. *Tais situações ferem a firme jurisprudência do TCU, notadamente os acórdãos 2.369/2011, 2.622/2013, 2.440/2014, 1.247/2016 e 845/2021, todos do Plenário do TCU, em que se determina que a medição de itens relativos à administração local da obra devem ser proporcionais à evolução física do empreendimento. Como efeito direto, verificou-se, naquele momento, superfaturamento por antecipação de pagamento de R\$ 357.477,04, ao total, em preços na data-base do contrato. Tal situação de superfaturamento, por ora, foi elidida.*

106. *É razoável, portanto, afirmar que o fiscal da Sinfra tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades a que estava obrigado na condição de fiscal do contrato, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois não deveria ter aferido, quanto aos serviços objeto do item 1.1. Administração local da obra, quantitativo em descompasso com o percentual de execução da obra e, dessa forma, contribuindo para a aceitação, por parte da mandatária da União, da integralidade das primeiras duas medições e da conseqüente liberação de recursos federais e pagamento à empresa contratada de valores que não correspondem aos serviços executados, configurando-se, portanto, superfaturamento por antecipação de pagamento.*

107. *Todavia, tal postura do fiscal do contrato, ainda que tenha ferido a jurisprudência desta Corte, não foi contrária às disposições editalícias, pois, no edital de licitação e nas suas partes integrantes, firmados por José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), Superintendente de Projetos da Sinfra, não se verifica qualquer critério objetivo discriminado quanto à maneira como deve ser medido o mencionado item 1.1. Administração local da obra. Dessa forma, isso está em desacordo com a firme jurisprudência desta Corte, notadamente os acórdãos 2.622/2013, 1.555/2017 e 1.695/2018 todos do Plenário do TCU, que assevera que os critérios de medição de serviços relacionados à administração local de obra devem estar expressos no edital e no contrato.*

108. *Tal situação contribuiu, portanto, para a aferição desse serviço em descompasso com a evolução física da obra e, consequentemente, para o pagamento por antecipação de serviço não executado, que, nos primeiros dois meses de obra, foi equivalente a R\$ 357.477,04.*

109. *Quanto ao analista da Caixa, é razoável, assim, afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude do seu ato, sendo dele exigível, portanto, conduta diversa daquela que adotou, pois deveria ter previsto nesses documentos o mencionado critério, em consonância com a firme jurisprudência desta Corte.*

110. *Entende-se, no entanto, ser igualmente razoável atenuar a culpabilidade dos servidores da Sinfra por não se ter, na elaboração do parecer jurídico prévio à publicação da licitação, verificado que não havia critério objetivo no instrumento convocatório para a medição do sempre citado item 1.1. Quanto a Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), atenua-se ainda a culpabilidade justamente por não haver critério objetivo de medição do mencionado item 1.1. previsto no edital de licitação.*

111. *Por fim, quanto a Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37) e a Solano Silva de Melo (CPF 750.827.303-63), atenuam-se, também, as suas culpabilidades, dado o cadastramento dos eventos feitos no Transferegov.br, bem como o cadastramento de que o empreendimento seria acompanhado por eventos, não permitindo, assim, que medisse o item de forma proporcional à execução física da obra.*

112. *Dessarte, e com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 250, inc. IV, do Regimento Interno do TCU, entende-se que se deva realizar a audiência de (i) Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), da Sinfra, na condição de fiscal de contrato que aprovou a primeira e a segunda medições, e de (ii) Solano Silva de Melo (CPF 750.827.303-63), da Caixa, como analista responsável pela emissão de parecer favorável à liberação dos recursos relativos à medição do item 1.1. Administração local da obra em percentual diverso daquele da evolução da execução física da obra, infringindo a firme jurisprudência desta Corte de Contas.*

113. *Além disso, pelos mesmos fundamentos, defende-se chamar em audiência (iii) José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), Superintendente de Projetos da Sinfra, por haver firmado o edital de licitação e seus documentos integrantes e neles não constar critério para a medição do mencionado item 1.1., em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal.*

II.4. Achado III.4. Projetos básico e executivo deficientes

II.4.1. Síntese do achado

114. *A equipe de auditoria, ao analisar as peças que conformam o projeto básico apresentado no âmbito da Concorrência CSL/Sinfra 16/2024, bem como aquelas do projeto executivo, necessário à execução da obra, identificou algumas deficiências que podem configurar risco de execução de obras com baixa qualidade técnica, necessidade de aditivos contratuais e possível aumento de custos, impactando o comprometimento dos objetivos da política pública de mobilidade urbana, com potencial dano econômico e prejuízo à acessibilidade e ao transporte coletivo urbano.*

115. *Foram identificadas (i) ausência de (i.a) peças técnicas essenciais, (i.b) de estrutura adequada para transporte público coletivo urbano e (i.c) de anotações ou registros de responsabilidade técnica relativos ao projeto executivo, bem como (ii) incongruências nos documentos de responsabilidade técnica, (iii) falhas nas formalidades gráficas, (iv) inadequações nas rampas de acesso à praia e (v) projeto de pavimentação incompleto. A não aprovação do projeto executivo e a aprovação do projeto básico, ambos com vícios, corrobora os potenciais riscos disso decorrentes.*

116. *Tais situações irregulares afrontam a NBR 9050:2020, a Lei 5.194/1966, a Lei Municipal de São Luís 6.292/2017 e as OT-IBR 1/2006 e 8/2020, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), bem como o Acórdão 2.759/2019-TCU-Plenário.*

II.4.2. Oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão

117. A unidade jurisdicionada “(...) reconhece as falhas apontadas no Achado III.4 (.) e informa já ter iniciado “(...) a implementação das medidas corretivas detalhadas a seguir, que serão formalizadas por meio de termo aditivo, com amparo no art. 124 da Lei nº 14.133/2021, que prevê a alteração contratual para ‘melhor adequação técnica’ do objeto” (peça 134, p. 59, grifo acrescido). Apresentou, ainda, medidas saneadoras relativas ao detalhamento dos apontamentos realizados pela equipe de auditoria.

118. Em relação à ausência de um projeto de acessibilidade, registrou que “será produzido e anexado ao processo um volume técnico específico de Acessibilidade, contendo o projeto completo (piso podotátil, rampas etc.) e seu memorial descritivo” (idem, ibidem, destaque removido). No que concerne à inexistência de anotações de responsabilidade técnica (ART) e/ou registro de responsabilidade técnica (RRT) das peças que compõem o projeto executivo, asseverou a Sinfra que “serão emitidas e juntas as ARTs/RRTs de todas as disciplinas do projeto executivo, vinculando inequivocamente cada peça ao seu responsável técnico” (idem, p. 60). Quanto às formalidades exigidas na confecção das pranchas que fazem parte das peças técnicas dos projetos, informou que “todas as pranchas do projeto executivo serão reemitidas com as assinaturas e indicações completas” (idem, ibidem).

119. Em relação ao desacordo do projeto de rampas e escadas com a NBR 9050:2020, comprometeu-se a Sinfra a refazê-lo “(...) por equipe técnica especializada para garantir **aderência estrita** à NBR 9050:2020, assegurando a funcionalidade e segurança dos usuários” (idem, ibidem, destaque mantido). Em relação à ausência de diversos elementos referentes à infraestrutura de transporte público urbano coletivo, como projetos dos abrigos de ônibus e pavimentação dos recuos junto a essas paradas, comprometeu-se em desenvolver os projetos executivos, contemplando “locação, abrigos e mobiliário, em conformidade com a Lei Municipal nº 6.292/2017 [Plano de Mobilidade Urbana do Município de São Luís/MA]” e o “dimensionamento do pavimento em concreto para as baias, adequado ao tráfego pesado”, bem como será realizada a adequação orçamentária, incluindo-se os novos custos detalhados na planilha orçamentária do aditivo (idem, ibidem).

120. Reiterou a Secretaria de Estado o “(...) seu compromisso com a legalidade, a eficiência e a qualidade técnica de suas obras. As medidas saneadoras aqui propostas demonstram a diligência da Administração em corrigir as falhas apontadas (...)” (idem, ibidem) e ressaltou que (idem, p. 61)

(...) as referidas alterações não refletirão ao juízo [sic] do erário, tendo em vista que ainda não se chegou nesta fase de obra cujas deficiências de projeto são apontadas. Ou seja, a formalização do mencionado termo de aditivo para retificar os projetos de acessibilidade não recairão em refazimento de serviço ou em desperdício de dinheiro público, que serão corrigidos em tempo hábil.

121. Por fim, solicitou “(...) o acolhimento da presente manifestação e a aprovação do plano de ação, que será implementado com a máxima celeridade para garantir a conclusão da obra em plena conformidade com as normas e o interesse público” (idem, ibidem).

II.4.3. Análise da resposta à oitiva

122. A manifestação da jurisdicionada se coaduna com as observações realizadas pela equipe de auditoria em seu relatório de fiscalização, tendo sido expressamente registrado na nota técnica encaminhada (idem, p. 59-61). Ao reconhecer as deficiências, compromete-se a realizar correções das peças que foram objeto de apontamento o que terá, presumivelmente, impacto na planilha orçamentária.

123. Importante salientar que a existência de incorreções projetuais em um contrato cujo regime de execução é o de empreitada por preço unitário e que está sendo medido e acompanhado no

Transferegov.br por etapas, como se fosse o caso de empreitada por preço global, é causa de risco de ocorrência de dano ao erário.

124. *Considerando a manifestação da Sinfra, entende-se que se deva manter, por ora, o apontamento realizado pela equipe de auditoria.*

II.4.4. Proposições

125. *As peças técnicas que compõem o projeto básico com incorreções foram firmadas por José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), tendo sido expedida ART por ele, ainda que, em algumas delas, conste o nome de outro profissional como elaborador. A sua aprovação foi declarada ao Ministério das Cidades por Aparício Bandeira Filho (CPF 104.456.253-68), titular da Sinfra, não identificando o profissional que o tenha realizado, atraindo, assim, para si a responsabilidade pela aprovação do projeto básico eivado de vícios.*

126. *Quanto ao projeto executivo, não há documento de responsabilidade técnica expedido pelo competente conselho profissional tampouco assinaturas dos seus elaboradores, tendo, todavia, sido declarado que foi aprovado, situações afirmadas pelo mesmo José Ribamar Santana, que, a exemplo do que sucedera em relação ao titular da Sinfra quanto ao projeto básico, atraiu para si a responsabilidade da aprovação do projeto executivo com vícios.*

127. *Assim, é razoável afirmar que José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68) tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades a que estava obrigado na condição de responsável técnico pela elaboração dos projetos básico e executivo, dele exigia-se conduta diversa daquela que adotou, pois não deveria ter submetido ao processo licitatório projeto básico eivado de vícios e falhas, tampouco submeter o projeto executivo, igualmente viciado, não tendo sido expedido(s) anotação(ões) ou registro(s) de responsabilidade técnica (ART ou RRT), à execução da obra.*

128. *Igualmente, é razoável afirmar que Aparício Bandeira Filho (CPF 104.456.253-68), por ser o Secretário de Estado da Infraestrutura do Maranhão e engenheiro civil de formação, tinha consciência de que a aprovação dos projetos básico e executivo configura avaliação, supervisão e controle das técnicas e das especificidades que constituem o cerne do contrato administrativo que se firmou, ou seja, a execução da obra de mobilidade urbana. Assim, era exigível conduta diversa daquela que adotou, devendo ter sido exigida a aprovação desses projetos pelos profissionais competentes.*

129. *Assim, propõe-se o chamamento em audiência, com espeque no art. 43, inc. I, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 250, inc. IV, do Regimento Interno desta Corte, de (i) José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), Superintendente de Projetos da Sinfra, pela elaboração do projeto básico com deficiências e declarado a aprovação do projeto executivo, também eivado de vícios, e, assim, permitido a sua execução, atraindo para si a responsabilidade por tal feito, e (ii) Aparício Bandeira Filho (CPF 104.456.253-68), Secretário de Estado da Infraestrutura do Maranhão, por, ao ter declarado que a Secretaria sob sua direção havia aprovado o projeto básico, sem a individualização de quem o teria feito, ter atraído para si a responsabilidade pela mencionada aprovação.*

II.5. Achado III.5. Orçamento deficiente

II.5.1. Síntese do achado

130. *Ao longo da auditoria empreendida, verificou-se a falta de completa correlação entre o orçamento elaborado pela Administração e os quantitativos constantes das peças técnicas do projeto básico. Observa-se, a título de exemplo, que há divergência entre os itens orçamentários e os elementos previstos nos projetos geométrico e de sinalização. Tal situação gerou inconsistências na estimativa de custos e na definição dos serviços a serem executados, impactando o comprometimento da precisão técnica do projeto e a viabilidade da execução contratual, podendo gerar dano econômico*

à Administração Pública.

131. Tal irregularidade contraria a alínea “f” do inc. XXV do art. 6º da Lei 14.133/2021 e os itens 3.4 e 3.5 da OT-IBR 4/2012.

II.5.2. Oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão

132. Quanto ao apontamento feito pela equipe de auditoria, que considerou o orçamento do projeto básico deficiente, a Sinfra se manifestou em sede de oitiva por meio de nota técnica, datada de 23/9/2025 (peça 134, p. 62-65), por meio da qual

reconhece e endereça as constatações apresentadas no relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) - TC 008.237/2025-5 referentes à divergência entre o orçamento elaborado e os quantitativos constantes das peças técnicas do projeto básico, especificamente no que tange à sinalização vertical da obra de prolongamento da Avenida Litorânea (idem, p. 62, grifo acrescido).

133. Como processo de correção, propuseram-se as seguintes etapas (idem, p. 62-63, destaques mantidos):

➤ **Revisão dos Projetos:** Conforme já comprometido, os projetos de sinalização, acessibilidade e pavimentação serão integralmente revisados para se adequarem às normas técnicas e à legislação.

➤ **Levantamento Preciso de Quantitativos:** A partir dos projetos revisados e corrigidos, será gerada uma nova e precisa Planilha de Quantitativos, refletindo as quantidades exatas de cada serviço (ex: número e tipo de placas, m² de pavimento em concreto, etc.).

➤ **Elaboração da Planilha Orçamentária Saneadora:** Com base nos novos quantitativos e utilizando os custos unitários do contrato original (garantindo a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro), será elaborada a nova planilha orçamentária.

➤ **Formalização via Termo Aditivo:** Todas as alterações serão consolidadas em um Termo Aditivo, que substituirá a planilha orçamentária original, zerando as inconsistências e garantindo que os pagamentos futuros correspondam exatamente aos serviços a serem executados.

134. Por fim, após se referir à faculdade legal de alteração contratual, comprometeu-se a Sinfra (idem, p. 64-65):

A Administração Pública reitera seu compromisso inabalável com os princípios da transparência, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que regem a atuação da gestão pública. A presente situação, embora represente um desafio, é encarada como uma oportunidade para fortalecer ainda mais os mecanismos de controle interno e aprimorar a qualidade dos processos de planejamento e execução de obras públicas.

A correção do orçamento e a reprogramação da obra serão conduzidas com a máxima diligência e publicidade, garantindo que todas as etapas sejam documentadas e acessíveis aos órgãos de controle e à sociedade. A Administração se empenha em assegurar que cada centavo do recurso público seja aplicado de forma eficaz e eficiente, gerando o máximo benefício para a população e evitando qualquer possibilidade de dano econômico ao erário.

II.5.3. Análise da resposta à oitiva

135. A resposta da Sinfra, a exemplo daquela relativa ao Achado III.4, está em sintonia com o manifestado pela equipe de auditoria em seu relatório de fiscalização. Além do reconhecimento das incorreções, propõe um processo de correções que envolve a revisão dos projetos, o levantamento preciso de quantitativos, a elaboração de uma nova planilha orçamentária e, por fim, a formalização das alterações por meio de celebração de termo aditivo contratual.

136. Também como já destacado na análise da resposta à oitiva do Achado III.4, a existência dessas incorreções, associada à forma como essas obras estão sendo medidas no Transferegov.br, é causa de risco de dano ao erário.

137. Mantém-se, assim, o achado.

II.5.4. Proposições

138. A exemplo do que ocorreu em relação ao projeto básico, o orçamento da Administração Pública foi elaborado por José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), tendo emitido a correspondente ART, e sua aprovação foi declarada ao Ministério das Cidades por Aparício Bandeira Filho (CPF 104.456.253-68), atraindo para si, na falta da indicação de quem a tivesse feito, a responsabilidade por tal aprovação. Dessa forma, tomou-os por corretos, pondo o sucesso do empreendimento em risco, com potencial dano ao erário.

139. É razoável afirmar que José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68) tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades a que estava obrigado na condição de responsável técnico do orçamento, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria ter se certificado de que a planilha orçamentária reunia a totalidade dos quantitativos dos itens e dos serviços constantes nas peças técnicas que compunham o projeto básico.

140. É igualmente razoável afirmar que Aparício Bandeira Filho (CPF 104.456.253-68) também tinha consciência de que a aprovação do projeto básico e, por conseguinte, do orçamento, se configura como avaliação, supervisão e controle das condições que estabelecerão o valor máximo aceito pela Administração para a execução da obra. Assim, era exigível conduta diversa daquela que adotou, devendo ter sido exigida a aprovação desses projetos, incluindo o orçamento.

141. Por isso, propõe-se, como ocorrido do achado anterior, o chamamento em audiência de (i) José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), Superintendente de Projetos da Sinfra, pela elaboração do orçamento, peça integrante do projeto básico, com deficiências, e de (ii) Aparício Bandeira Filho (CPF 104.456.253-68), Secretário de Estado da Infraestrutura do Maranhão, dirigente máximo da Sinfra, por, ao ter declarado que a Secretaria sob sua direção havia aprovado o projeto básico, sem que apresentasse a autoria dessa aprovação, atraiu para si a responsabilidade por tal feito.

II.6. Achado III.6. Restrição à competitividade no certame licitatório

II.6.1. Síntese do achado

142. A equipe de auditoria, ao longo da fiscalização, identificou elementos que contribuíram para que se restringisse a competitividade no certame licitatório: (i) inversão de fases; (ii) sessão presencial; e (iii) adoção de dispositivos mais restritivos dentre outros conflitantes.

143. Por meio do instrumento convocatório da Concorrência CSL/Sinfra 16/2024, que guiou a contratação de empresa para a execução do empreendimento em tela, determinaram-se a inversão de fases no procedimento licitatório, bem como a necessidade de realização de sessão pública presencial para a abertura dos envelopes das licitantes, tal como é facultado pelos art. 17, §§ 1º e 2º, respectivamente, da Lei 14.133/2021.

144. Para ambas as situações, a norma legal exige a apresentação de justificativa, uma vez que se trata de medidas excepcionais. Todavia, a equipe de auditoria não entendeu que a justificativa à inversão de fases apresentada fosse válida, uma vez que se destina tão somente a listar o que seria

analisado em cada fase.

145. Essa situação encontrada afronta aos princípios da competitividade e da economicidade, insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021. Igualmente ferido foi o princípio da motivação, cunhado no mesmo dispositivo legal, dada a falta de explicitação dos benefícios eventualmente advindos da adoção da inversão de fases no certame licitatório.

146. Quanto à necessidade de realização de sessão presencial, a justificativa apresentada, de possibilidade de se exigirem “(...) interações presenciais para esclarecer dúvidas, realizar visitas ao local e garantir a compreensão precisa dos requisitos do contrato” (peça 34, p. 91), dada “(...) a complexidade dos projetos de infraestrutura ou obras públicas que envolvem detalhes técnicos complexos (...)” (idem, ibidem), igualmente não se entendeu como cabível, em função de sua generalidade e ausência de elementos concretos que justifiquem a excepcionalidade de sua adoção.

147. Tal proceder dificulta a participação de outros licitantes, limitando a competitividade, em afronta ao princípio honrado no art. 5º da Lei 14.133/2021.

148. Além disso, no edital de licitação e nos seus documentos integrantes havia disposições conflitantes quanto à exigência de subcontratação, ora sendo permitida, ora sendo exigida. Ressalta-se que, na seção do edital dedicada à subcontratação, bem como na minuta de contrato àquele anexa, as redações indicam a faculdade à licitante de valer-se da subcontratação, limitada a 30% do valor total orçado pela Administração para a obra. Quanto a eventual exigência de subcontratação, somente consta na seção referente à apresentação de documentos para habilitação, apontando-se, somente aí, a necessidade de subcontratação de 10% do valor total estimado da obra. Invocou-se, para tal, o art. 8º, inc. III, da Lei estadual do Maranhão 10.403/2015.

149. Importa registrar que o caput do mencionado art. 8º refere-se à necessidade de “(...) estabelecer nos instrumentos convocatórios a exigência de subcontratação de Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI, nas licitações para aquisição dos bens e serviços (...)” (grifo e destaque acrescido). Reforça-se que, os conceitos de bens e serviços não contemplam a contratação de execução de obra, como é o caso do empreendimento objeto desta auditoria.

150. Diante dessas disposições conflitantes, a Comissão Setorial de Licitação da Sinfra (CSL/Sinfra), em primeira análise, optou por adotar as determinações mais restritivas, inabilitando, assim, uma licitante do certame.

151. Em recurso administrativo interposto, a licitante inabilitada alegou que lhe é facultado não subcontratar empresa para executar parcela da obra, desde que apresentasse despacho fundamentado, valendo-se para tal do disposto no art. 8º, § 4º, da mesma Lei estadual do Maranhão 10.403/2015.

152. Em parecer firmado por membro da CSL/Sinfra, em que se analisa o mencionado recurso, cinge-se a defender a manutenção da inabilitação da licitante justificando o descumprimento do dispositivo mais restritivo quanto à subcontratação, ainda que, no entanto, houvesse outros que com ele conflitavam. Tal parecer foi acolhido pela CSL/Sinfra, reiterando a inabilitação da licitante.

153. Por fim, decidiu-se pelo não provimento do recurso administrativo de licitante inabilitada por adoção, pela CSL/Sinfra, de cláusula mais restritiva dentre dispositivos conflitantes no edital quanto à subcontratação, e, posteriormente, e homologou-se a licitação, reconhecendo-se como válidos e corretos todos os atos adotados ao longo do procedimento licitatório.

154. A adoção de disposição mais restritiva afronta a jurisprudência desta Corte, notadamente o Acórdão 1.466/2025-TCU-Plenário.

II.6.2. Oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão

II.6.2.1. Quanto à realização de sessão presencial

155. A Sinfra manifestou-se quanto à realização de sessão presencial pugnando não proceder que tal (peça 134, p. 70, destaques mantidos)

(...) teria restringido a competitividade do certame em afronta ao art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Ao contrário, tratando-se de **obra de grande vulto e alta complexidade técnica**, como é o caso do prolongamento da Avenida Litorânea, a opção pela presencialidade decorreu de **necessidade técnica e de interesse público**.

156. A Sinfra, por meio da CSL/Sinfra, informou que a Secretaria Adjunta de Projetos (Seaproj), teria recomendado (idem, p. 74, destaque acrescido)

(...) à Comissão de Licitação a adoção da Concorrência Presencial, sob o fundamento de que **a complexidade técnica do objeto – obras de infraestrutura urbana – exigia interações mais diretas entre Administração e licitantes, inclusive para esclarecimentos presenciais e visitas técnicas, de modo a garantir maior precisão na compreensão dos requisitos contratuais**. Tal posicionamento revela que as decisões adotadas no Edital decorreram de motivação técnica fundamentada ainda na fase preparatória, em consonância com os princípios do planejamento, da motivação e da eficiência.

157. Nesse sentido, justificou também a unidade jurisdicionada que (idem, p. 71, destaque mantido)

Projetos de infraestrutura dessa envergadura envolvem múltiplas variáveis técnicas e operacionais, demandando, em muitas situações, **interações presenciais entre Administração e licitantes para esclarecer dúvidas, promover visitas ao local da obra e garantir a compreensão exata das exigências contratuais**.

158. Argumentou que a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública não se cinge, segundo a Doutrina e a jurisprudência desta Corte, à proposta de menor preço, exclusivamente, devendo-se “(...) considerar, também, aspectos como qualidade, eficiência, viabilidade técnica e mitigação de riscos para o interesse público” (idem, p. 75). Por esse motivo, segue a defesa da auditada, “a opção da SINFRA pela inversão de fases, bem como pela realização presencial do certame, teve por objetivo assegurar maior confiabilidade e segurança no processo, privilegiando o interesse público e a obtenção da proposta **mais vantajosa em sentido amplo** (...)” (idem, ibidem, destaque mantido).

159. Em complemento, revelou que (idem, ibidem, destaque acrescido)

a escolha pela realização presencial da sessão pública do certame fundamenta-se na busca pela maior celeridade e eficiência na condução do processo licitatório, em conformidade com os princípios da economicidade e da eficiência previstos no art. 9º, incisos IV e V, da Lei nº 14.133/2021. **Considerando as características específicas do objeto licitado, a modalidade presencial mostrou-se a mais adequada para evitar atrasos, permitir a pronta resolução de dúvidas e garantir maior fluidez no andamento da sessão**. Tal decisão visa assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração Pública dentro de um prazo compatível com o interesse público, sem prejuízo à transparência e à ampla concorrência.

160. Acrescentou, ainda, que (idem, p. 71, destaque mantido),

Longe de afastar a competitividade, essa medida visa **assegurar que apenas empresas efetivamente capacitadas participem do certame**, prevenindo propostas inexecutáveis ou meramente especulativas que, a despeito de apresentarem preços reduzidos, não se

sustentam na fase de execução, levando a paralisações, aditivos excessivos e danos ao erário.

161. Por fim, asseverou que (*idem, ibidem, destaque mantido*)

(...) a realização presencial não afrontou, mas, ao revés, **concretizou os princípios da competitividade, da economicidade e da vantajosidade previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021**, assegurando a contratação de empresa capaz de garantir a plena execução da obra sem comprometer o interesse público.

II.6.2.2. Quanto à realização inversão de fases no procedimento licitatório

162. No que concerne à inversão de fases provida no certame licitatório, a Sinfra refutou igualmente o apontamento feito pela equipe de auditoria.

163. Citando o amparo legal existente, que autoriza a inversão de fases, “(...) desde que por ato motivado e com previsão no edital”, informou que tal disposição constava no instrumento convocatório, apresentando (peça 134, p 71-72, destaques mantidos)

(...) expressamente clara motivação: a inversão de fases possibilita a **verificação prévia da saúde financeira, regularidade jurídica e qualificação técnica das licitantes**, reduzindo riscos de habilitação de empresas eventualmente incapazes de executar a obra. Tal medida é especialmente relevante em obras complexas de infraestrutura, cujo insucesso pode ocasionar **graves prejuízos sociais e financeiros**. Assim, não há que se falar em vício de motivação, mas sim em **motivação técnica explícita, compatível com a legislação aplicável**.

164. Nesse aspecto, complementou, afirmando que, notadamente (*idem, p. 72-73*),

A **verificação prévia da regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e técnica** das licitantes contribui para maior **segurança e previsibilidade** na condução do certame;

A inversão permite **mitigar riscos** relacionados à habilitação posterior de empresas inaptas, o que poderia gerar retrabalhos, contestações e comprometer a **eficiência do procedimento**;

Trata-se de contratação de objeto que demanda **capacidade técnica específica e qualificação comprovada**, aspectos que justificam o exame prévio da habilitação como medida de proteção ao interesse público.

165. A auditada, assim, se insurgiu contra a manifestação da equipe de auditoria, defendendo que “(...) a justificativa apresentada não é genérica ou arbitrária, pois está aderente ao objeto da licitação e atende ao interesse da Administração Pública de garantir maior segurança e celeridade ao procedimento, não havendo qualquer violação aos princípios da motivação, legalidade ou competitividade” (*idem, p. 73, destaque mantido*), e que

(...) a adoção da inversão de fases no rito ordinário da licitação, prevista no art 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, **não representa um privilégio à burocracia ou ao formalismo**, tampouco compromete os princípios da economicidade e da competitividade. Pelo contrário, **a habilitação prévia cumpre uma função essencial de qualificação do certame**, ao filtrar, desde o início, as empresas que efetivamente **possuem capacidade técnica, jurídica e financeira** para assumir as obrigações do contrato.

Esse filtro prévio **evita a apresentação de propostas com preços artificialmente baixos** por licitantes que não têm condições reais de executar o objeto licitado, o que é uma

prática recorrente em licitações onde a habilitação ocorre apenas após o julgamento das propostas. Nessas hipóteses, é comum que empresas sem lastro técnico apresentem preços irrealistas apenas para ganhar o certame, sendo posteriormente desclassificadas na fase de habilitação – o que demanda retrabalho, atrasos e, muitas vezes, até a anulação do procedimento, prejudicando a celeridade e a eficiência que se busca preservar.

*Além disso, a habilitação antecipada proporciona maior **segurança jurídica** ao processo licitatório, uma vez que o poder público passa a analisar somente as propostas de empresas **previamente comprovadas como aptas**, eliminando incertezas quanto à execução contratual. Nesse cenário, a inversão de fases **não apenas respeita os princípios legais como os fortalece**, especialmente os princípios da eficiência, planejamento e interesse público. (idem, ibidem, destaques mantidos)*

166. *Além de registrar o cumprimento dos prazos de divulgação e transparência, relatou haver dificuldade operacional por parte do Governo Federal na realização de sessão eletrônica adotando-se a inversão de fases no processo licitatório (idem, p. 72, destaques mantidos):*

*Cumprir destacar, ainda que o **Portal de Compras Governamentais (ComprasGov)**, plataforma oficial disponibilizada pelo Governo Federal para a realização de certames eletrônicos, **não permite e não possui estrutura tecnológica adequada para processar a inversão de fases prevista na Lei nº 14.133/2021**, especialmente nos casos em que se exige análise prévia de habilitação antes da abertura das propostas. Tal limitação operacional da ferramenta inviabilizar a condução do procedimento licitatório na modalidade eletrônica quando há necessidade dessa sistemática, o que **obriga a SINFRA a adotar o sistema presencial**, em observância à legalidade e para garantir o correto cumprimento das etapas processuais. Trata-se, portanto, de uma medida de adequação técnica e jurídica, não configurando discricionariedade administrativa, mas sim consequência direta da incapacidade do sistema eletrônico em atender à exigência normativa vigente (...)*

167. *Quanto a isso, encaminhou cópia de correspondência eletrônica de 16/5/2025, da Equipe de Suporte Técnico, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (idem, p. 94-95), em que consta, como resposta “(...) à sua solicitação sobre a possibilidade de inverter as fases de um processo eletrônico amparado pela Lei nº 14.133/2021 (...)”, a informação de que “(...) o sistema não está parametrizado para esse procedimento no momento” (idem, p. 94).*

168. *Por fim, fez referência ao conhecimento público das propostas das licitantes (idem, p. 74):*
Ademais, o argumento de que apenas a proposta da empresa habilitada foi conhecida carece de fundamento legal, uma vez que a legislação não condiciona a publicidade de propostas à inversão ou não do rito. A transparência pode e deve ser assegurada em qualquer rito processual, independentemente da ordem das fases.

II.6.2.2. Quanto à adoção de disposição mais restritiva entre díspares

169. *A Sinfra, por meio da CSL/Sinfra, iniciou sua manifestação contextualizando a expressão mobilidade urbana, defendendo que se constitui em “(...) categoria de políticas públicas que engloba ações estruturantes e obras físicas voltadas à melhoria do deslocamento de pessoas e bens” (peça 134, p. 76). Tal contextualização, segundo sua argumentação, “(...) é essencial para demonstrar que, embora se empregue a expressão ‘mobilidade urbana’, o objeto licitado possui nítido caráter de obra de engenharia, cuja execução envolve intervenções típicas de infraestrutura viária” (idem, ibidem, grifo acrescido).*

170. Fazendo referência à Lei 12.587, de 3/1/2012, argumentou que “(...) a mobilidade urbana está inserida no contexto do desenvolvimento urbano e depende de soluções técnicas e estruturais que são, por natureza, serviços de engenharia (...). Portanto, quando se trata de mobilidade urbana, estamos diante de um serviço de engenharia especializado (...)” (idem, ibidem). Além disso, asseverou que (idem, p. 77, destaque mantido)

“(...) a mobilidade urbana compreende o conjunto de intervenções que garantem o deslocamento eficiente, seguro e acessível de pessoas e bens no espaço urbano, envolvendo obras e serviços como abertura e recuperação de vias, implantação de transporte coletivo, ciclovias, calçadas e sinalização e sistemas de drenagem. Tais atividades configuram-se inequivocamente como **serviços de engenharia**, nos termos da Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e das normas do Sistema CONFEA/CREA, que atribuem a engenheiros e profissionais legalmente habilitados a responsabilidade técnica pelo planejamento, execução e fiscalização dessas obras, assegurando observância às normas técnicas aplicáveis e à segurança da coletividade.

171. Adentrando ao tema da exigência ou não de subcontratação, a Sinfra informou que (idem, p. 76, grifos acrescidos),

(...) ainda que o art. 8º, caput, da Lei nº 10.403/2015 não faça referência expressa ao termo ‘obras’, impõe-se que os editais da SINFRA prevejam a subcontratação compulsória em tais hipóteses, em interpretação extensiva e sistemática entre o referido dispositivo e a obrigação expressa contida no art. 48, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006.

172. Referiu-se, igualmente, às determinações dos itens 12.5.8 e 12.5.9 do instrumento convocatório, que “(...) estabelecem que **as empresas de médio e grande porte deverão participar do certame mediante subcontratação compulsória**, em conformidade com a Lei Estadual nº 10.403/2015 (...)” (idem, p. 77, destaque mantido).

173. Defendeu, também, que (idem, ibidem, destaque mantido)

não se trata de exigência arbitrária da SINFRA, mas de **cumprimento de lei estadual específica**, compatível com a Lei 14.133/2021 (art. 4º, § 1º), de tal forma que estes dispositivos não restringiram a competitividade, mas atenderam o mandamento legal estadual de inclusão de pequenos negócios, e, em última análise, ao art. 48, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006 (...).

174. Citou a Sinfra que, em 23/12/2011, o Estado do Maranhão editara a Lei 9.529, instituindo o tratamento diferenciado a empresas de pequeno porte (EPP), microempresas (ME) e microempreendedores individuais (Mei). Por meio dessa lei, determinava-se à Administração Pública daquela Unidade da Federação a realização de procedimento licitatório “em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado” (Lei estadual do Maranhão 9.529/2011, art. 15, inc. II). Posteriormente, foi publicada a Lei estadual do Maranhão 10.403/2015, regulamentando o citado tratamento diferenciado nas licitações públicas de bens, serviços e obras.

175. Segundo a jurisdicionada, “a análise do seu art. 8º [da Lei estadual do Maranhão 10.403/2015], em que pese não indicar expressamente as licitações de ‘obras’, não afasta a obrigação decorrente do art. 48, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006”. Sendo assim, prosseguiu (idem, p. 79, destaque mantido),

Não procede a alegação de ausência de fundamento legal nos itens 12.5.8 e 12.5.9 do

*Edital da Concorrência nº 016/2024, visto que a **subcontratação compulsória encontra respaldo na interpretação sistemática e teleológica** do art. 48, II, da Lei Complementar nº 123/2006, em harmonia com o art. 11 e o art. 15, II, da Lei Estadual nº 9.529/2011 e com o art. 8 da Lei Estadual nº 10.403/2015.*

176. *Prestou, ainda, esclarecimentos quanto às decisões de inabilitação de licitante e o recurso por ela interposto. Destacou que “a inabilitação da empresa Alberto Couto Alves-Brasil LTDA. (ACA Engenharia e Construção) decorreu de maneira objetiva e fundamentada, em estrita observância à legislação vigente e às normas editalícias, refletindo a observância aos princípios da legalidade, da isonomia e da segurança jurídica” (idem, p. 79) e que*

(...) a decisão administrativa está vinculada ao cumprimento da subcontratação compulsória prevista no art.48, inciso II, da Lei Complementar na 723/2006, que impõe às médias e grandes empresas, caso queiram participar da licitação, a obrigatoriedade de apresentar proposta em regime de associação com microempresa, empresa de pequeno porte ou MEI, para execução de parte do objeto. (idem, ibidem)

177. *Relatou, também, que a recorrente declarou expressamente não se enquadrar como ME ou EPP, tampouco que realizaria a subcontratação, “(...) sob o argumento de que o objeto da contratação seria de alta complexidade técnica, o que inviabilizaria a transferência de parte dos serviços a terceiros” (idem, p. 80).*

178. *Sustentou que o parecer técnico emitido por técnico da Sinfra asseverou que “(...) a planilha orçamentária do certame contempla diversos serviços que não são considerados de alta complexidade, tais como demolições e remoções, drenagem superficial, drenagem profunda e sinalização viária, os quais poderiam ser regularmente subcontratados, observando-se o limite percentual estabelecido no item 12.5.8 do edital” (idem, ibidem).*

179. *Abordou sua manifestação, também, a alegação central do mencionado recurso: “o conflito aparente de normatização entre a fase de habilitação (item 12.5.9) e a fase de execução contratual (itens 9.1 e 9.4) (...)” (idem, p. 79). Em esclarecimento, afirmou que*

(...) os itens 12.5.8 e 12.5.9 indicam expressamente a incidência do art. 8º, incisos I a VII, da Lei Estadual nº 10.403/2015, que regulamenta o tratamento diferenciado e simplificado para as Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI nas licitações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Estadual (...). (idem, p. 82)

180. *Por fim, asseverou que*

A exegese do artigo acima transcrito [Lei estadual do Maranhão 10.403/2015, art. 8º] evidencia que os instrumentos convocatórios devem obrigatoriamente prever a subcontratação de ME, EPP e MEI, estabelecendo, dentre outros pontos: (i) o percentual de subcontratação incidente sobre o valor total licitado; (ii) a indicação da empresa subcontratada já na fase de habilitação, com a apresentação da respectiva documentação; e (iii) a responsabilidade da contratada pela manutenção do percentual de subcontratação durante toda a execução contratual. (idem, p. 83-84)

181. *Quanto ao item 9 do instrumento convocatório, defendeu a Sinfra se tratar de hipótese geral, atingindo empresas com tratamento diferenciado, que dispensariam a subcontratação compulsória, como as demais, que seria obrigadas a subcontratar (idem, p. 84).*

II.6.3. Análise da resposta à oitiva

182. *Em sua resposta à oitiva, a Sinfra defende a realização presencial da sessão pública de abertura dos envelopes justificando, notadamente, que a complexidade técnica do empreendimento e o seu grande vulto exigiam “(...) interações mais diretas entre Administração e licitantes, inclusive para esclarecimentos presenciais e visitas técnicas, de modo a garantir maior precisão na compreensão dos requisitos contratuais” (peça 134, p. 74). Além disso, seria essa escolha “(...) a mais adequada para evitar atrasos, permitir a pronta resolução de dúvidas e garantir maior fluidez no andamento da sessão” (idem, p. 75).*

183. *A equipe de auditoria, ao assistir aos vídeos das sessões presenciais, não identificou nenhuma interação entre licitantes e os membros da Comissão que exigisse a adoção da presencialidade.*

184. *Quanto às visitas técnicas, também listadas como motivação para a realização presencial da sessão, o instrumento convocatório dispõe que (peça 34, p. 117, item 28.1.1)*

É recomendado que a licitante vistorie o local in loco antes da elaboração da carta proposta para conferir as medidas e condições para execução dos serviços, com o objetivo de inteirar-se das condições e grau de dificuldade existentes, e, se todas as condições atuais do trecho da obra correspondem ao prescrito pelo projeto, incluindo as condições de licenciamento, qualidade e quantidade do material de jazida e de pedreiras indicadas no projeto, mediante prévio agendamento de horário junto à SINFRA.

185. *Além disso, a licitante deveria “(...) prestar Declaração de Visita ou Declaração de Não Visita conforme Anexo III”, conforme determina o item 29.9 do edital de licitação.*

186. *Caso a licitante não quisesse*

participar da visita, deverá apresentar, em substituição ao atestado de visita, declaração formal assinada pelo representante legal da empresa, sob as penalidades da lei, que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos, e sobre o local do serviço, assumindo total responsabilidade por esta declaração, ficando impedida, no futuro, de pleitear por força do conhecimento declarado, quaisquer alterações contratuais, de natureza técnica e/ou financeira. (idem, p. 118, item 28.8)

187. *Assim, não parece crível que a realização de visitas técnicas possa servir de motivação para a realização da sessão presencial, uma vez que tal atividade deveria ser prévia à apresentação dos envelopes, e não realizada durante o andamento da sessão pública.*

188. *Quanto aos questionamentos, o instrumento convocatório também previu que*

7.4. Os esclarecimentos de dúvidas quanto ao Edital e seus Anexos deverão ser encaminhados via e-mail no endereço licitacao.sinfra@gmail.com, até 3(três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

7.5. A resposta da Comissão de Contratação aos esclarecimentos será divulgada mediante publicação no site da SINFRA, <https://www.sinfra.ma.gov.br/pregoes?status=&type=>, até o último dia útil anterior à data da abertura do certame. (idem, p. 93)

189. *O projeto básico, a título de exemplo, conforma o Anexo I do mencionado edital (idem, p. 130).*

190. *Assim, igualmente, o edital previa, antes da sessão pública de abertura das propostas, a elisão de dúvidas quanto ao edital e às peças técnicas.*

191. *Quanto às demais motivações – evitar atrasos, permitir a pronta resolução de dúvidas e garantir maior fluidez no andamento da sessão –, a sessão eletrônica não obsta, assim como a sessão*

presencial, a sua consecução.

192. *Dessa forma, entende-se não haja motivação, por ora, para a elisão desse apontamento feito pela equipe de auditoria.*

193. *Quanto à inversão de fases no certame licitatório, a Sinfra justificou que, ao se valer desse expediente, “(...) possibilita a verificação prévia da saúde financeira, regularidade jurídica e qualificação técnica das licitantes, reduzindo riscos de habilitação de empresas eventualmente incapazes de executar a obra” (peça 134, p. 71).*

194. *Retomando a manifestação da equipe de auditoria em seu relatório de fiscalização, tal justificativa apresentada pela Sinfra não é senão a descrição das atividades que serão realizadas na etapa de habilitação, que, por força da inversão de fases invocada, ocorreu anteriormente à fase de apresentação das propostas.*

195. *Outra justificativa apresentada pela auditada, de que a verificação prévia da documentação financeira, jurídica e técnica reduziria “(...) riscos de habilitação de empresas eventualmente incapazes de executar a obra” (idem, ibidem), também deve ser afastada, uma vez que o rito ordinário, a exemplo daquele inverso, não prescinde dessa avaliação. Ou seja, há, em qualquer um dos ritos adotados, a avaliação da documentação de habilitação financeira, jurídica e técnica no rito ordinário, reduzindo, igualmente, o risco alegado.*

196. *Quanto à manifestação da jurisdicionada de que a análise prévia da mencionada documentação consiste em filtro prévio que “(...) evita a apresentação de propostas com preços artificialmente baixos por licitantes que não têm condições reais de executar o objeto licitado, o que é uma prática recorrente em licitações onde a habilitação ocorre apenas após o julgamento das propostas” (idem, p. 73), é importante frisar que a avaliação da inexequibilidade das propostas é tratada, quanto às obras e aos serviços de engenharia, pelo art. 59, §4º, da Lei 14.133/2021, e é avaliada, durante o certame licitatório, na fase de apresentação das propostas. Independentemente do rito adotado, haverá a desclassificação das licitantes que apresentarem propostas inexequíveis e/ou a inabilitação daquelas que não atendam as condições previstas para a sua habilitação.*

197. *Por fim, quanto a eventuais retrabalhos, no rito ordinário, aquele escolhido como preferencial pelo legislador, analisam-se, primeiramente, as propostas das licitantes. Na consequente fase de habilitação, é avaliada a documentação apenas da primeira licitante mais bem classificada na fase anterior. Somente em caso de inabilitação dessa primeira licitante, passa-se à análise da documentação da seguinte, e, assim, sucessivamente.*

198. *No caso do empreendimento em tela, houve, primeiramente, a análise de toda a documentação de habilitação de todas as licitantes, tendo sido habilitada apenas uma empresa, que teve sua proposta, após, conhecida.*

199. *A documentação de habilitação das três licitantes, que se encontra no processo licitatório, contém cerca de mil páginas. Já a proposta de preço da licitante vencedora é formada por dezesseis páginas (peça 41, p. 206-221).*

200. *Em tese, como somente o pode ser ao se publicar um edital, a documentação analisada em rito ordinário, por se iniciar pela análise das propostas, com documentação mais reduzida, é, na maioria dos casos, menor que aquela verificada em rito excepcional. Assim, não há, salvo melhor juízo, que se justificar a adoção da inversão de fases para permitir celeridade ao processo.*

201. *Dessa forma, entende-se que se deva manter o apontamento feito pela equipe de auditoria.*

202. *Considerando a manutenção dos apontamentos referentes à inversão de fases e ao modo presencial de sessão, não há que se debruçar sobre a impossibilidade técnica apresentada pelo MGI para a realização da licitação de forma eletrônica com inversão de fases.*

203. *Quanto à adoção de disposição mais restritiva entre dispare, a jurisdicionada defendeu que as cláusulas divergentes abrangiam situações diferentes. A obrigação de subcontratar de 10% a 30% do valor da obra no processo licitatório seria pertinente apenas àquelas licitantes que não se enquadrassem no tratamento diferenciado disposto pela Lei estadual do Maranhão 9.529/2011 e regulamentada pela Lei estadual do Maranhão 10.403/2015. Nesse caso, a indicação da subcontratação deveria ser realizada no decorrer do certame licitatório. Já a faculdade de se subcontratar até 30% seria aplicada a qualquer empresa licitante, sejam aquelas enquadradas no mencionado tratamento diferenciado, como as demais.*

204. *Entende-se que o argumento apresentado pela Sinfra é dotado de fundamento, ainda que a motivação de tal distinção não esteja clara no instrumento convocatório.*

205. *Apesar de o vulto e a complexidade da obra, como mesmo confirma a jurisdicionada, incluindo as exigências editalícias de habilitação, possa afastar, como licitantes, empresas que são beneficiárias desse tratamento diferenciado, não havia impeditivo para que participassem do certame.*

206. *É evidente, todavia, que, a adoção desse regramento em edital deve atender também o disposto no parágrafo único do art. 15 da mencionada Lei estadual do Maranhão 9.529/2011: “o valor lícitado por meio do disposto neste artigo não deverá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total lícitado em cada ano civil”.*

207. *Assim, a exigência da subcontratação para licitantes que não se beneficiam de tratamento diferenciado não é absoluta, devendo, todavia, ser comprovada.*

208. *Por fim, quanto à apreciação do recurso interposto pela licitante inabilitada, entende-se que os esclarecimentos apresentados pela CSL/Sinfra em sede de oitiva são suficientes para elidir o apontamento.*

II.6.4. Proposições

209. *A adoção da inversão de fases e da sessão presencial, medidas excepcionais propostas no edital firmado por José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), Superintendente de Projetos da Sinfra, desacompanhada de justificativa técnica consistente, configurou restrição à competitividade na licitação, impactou negativamente a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública e comprometeu, assim, a eficiência e a legalidade do processo licitatório, contrariando os princípios da economicidade, da competitividade e da motivação previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021.*

210. *É razoável, assim, afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato, sendo, portanto, exigível conduta diversa daquela que adotou, pois, considerando que a faculdade de inversão de fases, constante do art. 17, § 1º, da Lei 14.133/2021, e de realização de sessão presencial para abertura das propostas das licitantes, objeto do disposto no art. 17, § 2º, do mesmo normativo, são medidas excepcionais, deveria o responsável ter apresentado sólida justificativa técnica que demonstrasse a inadequação, no caso concreto, da adoção do rito licitatório ordinário e da forma eletrônica ou as vantagens do rito proposto e da sessão presencial.*

211. *Tal irregularidade configura restrição à competitividade na licitação, contrariando os princípios da economicidade, da competitividade e da motivação previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021.*

212. *Diante disso, propõe-se o chamamento em audiência, com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 250, inc. IV, do Regimento Interno deste TCU de José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), Superintendente de Projetos da Sinfra, por firmar as páginas do edital e de seus documentos integrantes em que constam as exigências de inversão de fases e realização de sessão presencial para a abertura dos envelopes das licitantes sem que fosse lastreada por justificativa técnica suficiente e adequada.*

II.7. Achado III.7. Subcontratação irregular no contrato de execução da avenida Litorânea

II.7.1. Síntese do achado

213. Quanto à subcontratação, além da irregularidade já descrita no achado III.6, há, ainda: (i) não avaliação da capacidade técnica de empresa indicada pela licitante a ser subcontratada para execução de parcela dos serviços; (ii) indícios de inexecução, por parte da subcontratada, de serviços sob sua responsabilidade; (iii) indícios de a subcontratada já ter superado os limites de faturamento no exercício para a categoria de Microempresa, Empresa de Pequeno Porte ou Microempreendedor Individual; e (iv) o fato de que a empresa subcontratada pertence a servidora pública do Estado do Maranhão, contratante da obra.

II.7.1.1. Não avaliação da capacidade técnica de empresa indicada pela licitante a ser subcontratada para execução de parcela dos serviços

214. Quanto à primeira irregularidade, não foi realizada a avaliação da capacidade técnica e operacional da empresa Agla'S Infraestrutura Ltda., apresentada pela empresa Lucena Infraestrutura Ltda. como indicada a ser subcontratada para execução de serviços no valor aproximado de R\$ 24 milhões.

215. Verifica-se que, conforme disposto no item 15.4.2 da minuta do contrato, documento integrante do edital, em caso de subcontratação é necessária a avaliação da capacidade técnica indicada para tal. Todavia, não foi prevista, em simetria, cláusula editalícia para avaliação, pela CSL/Sinfra, das empresas indicadas como subcontratadas pelas licitantes como tal durante o processo licitatório.

216. Tal situação, além de gerar potencial risco para a execução do empreendimento, fere o § 1º do art. 122 da Lei 14.133/2021 e os acórdãos 2.992/2011, 3.378/2012 e 963/2024, todos do Plenário do TCU, e 3.776/2017-TCU-Segunda Câmara.

II.7.1.2. Indícios de inexecução, por parte da subcontratada, de serviços sob sua responsabilidade

217. Há indícios de inexecução, por parte da empresa subcontratada, dos serviços sob sua responsabilidade, que, contrapostos à medição desses serviços por essa mesma empresa, como registrado nos seus diários de obra e nos boletins de medição, afrontam a moralidade e a probidade administrativas, bem como comprometem o objetivo da contratação e geram risco de dano econômico e social.

218. Como exemplo disso, verifica-se nas fotos constantes do processo SEI 2025.530101.02108 (peça 47) e do Relatório Técnico relativo à primeira medição (peça 66), que os serviços de drenagem profunda estão sendo executados apenas por funcionários vestindo uniformes vermelhos da Lucena Infraestrutura Ltda. De forma diversa, os uniformes com a identificação relativa à subcontratada são pretos (peça 71).

219. Reforça isso que a instalação dos tubos PEAD, sob responsabilidade da subcontratada, já estava em curso desde, ao menos, 26/4/2025, segundo dia de atividades da empresa Agla'S Infraestrutura Ltda. Todavia, as informações relativas a esse dia constantes do diário de obra da subcontratada não dão conta da execução desse serviço (peça 70, p. 20), que, conforme esses documentos, somente teria início em 3/5/2025 (idem, p. 27).

220. Tal irregularidade afrontam a moralidade e a probidade administrativas.

II.7.1.3. Indícios de a subcontratada já ter superado os limites de faturamento no exercício para a categoria de Microempresa, Empresa de Pequeno Porte ou Microempreendedor Individual

221. Entre as irregularidades verificadas, consta também a habilitação de licitante cuja subcontratada indicada aparentava já ter superado os limites de faturamento no exercício para a categoria de Microempresa (ME), Empresa de Pequeno Porte (EPP) ou Microempreendedor

Individual (Mei).

222. *Em verificação a eventuais contratos já firmados pela subcontratada apresentada como EPP, Agla'S Infraestrutura Ltda., no Portal Nacional de Compras Públicas e no Portal de Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, foram identificados contratos firmados pela empresa nos anos de 2024 e 2025 no montante de R\$ 23.292.508,57 (peça 107). Destes, R\$ 10.545.520,97 foram firmados apenas no ano de 2024, entre 5/4 e 22/10, período anterior à Concorrência 016/2024. Note-se que essas informações se referem apenas a contratações diretas com entes municipais do estado do Maranhão, não apresentando contratos com outras pessoas jurídicas ou outros casos de subcontratação em contratos públicos, como no presente caso. Tal contexto mostra um forte indício de subcontratação de empresa em situação incompatível com o registro de EPP, sendo colocada no certame licitatório exigência restritiva para incentivar esta categoria que na prática não se prestou ao fim alegado.*

223. *Tal situação afronta o edital da Concorrência CSL/Sinfra 16/2024 e a Lei estadual do Maranhão 10.403/2015.*

II.7.1.4. Empresa subcontratada pertencente a servidora pública do Estado do Maranhão, contratante da obra

224. *Por fim, verifica-se que houve a habilitação de licitante cuja empresa subcontratada indicada pertence a servidora pública do estado do Maranhão.*

225. *A empresa apresentada no certame licitatório como EPP subcontratada pela Lucena Infraestrutura Ltda. é a Agla'S Infraestrutura Ltda., que pertence a Aglai Fernanda Serra Araújo Cruz (CPF 460.455.383-15), sua sócia única e administradora, conforme apresentado na documentação de habilitação da empresa Lucena Infraestrutura Ltda. (peça 38, p. 80-91). Todavia, consta que a mencionada administradora é servidora pública da Secretaria Estadual da Educação do Maranhão como professora desde 3/4/2003, assumindo outro cargo também como professora em 1/4/2004, que consta como ativo até a última verificação em 1/9/25 (peças 108 e 109).*

226. *Tal situação vulnera o art. 210, incs. X e XX, da Lei Estadual do Maranhão 6.107/1994 e, consequentemente, o Princípio da Legalidade, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal.*

II.7.2. Oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão

227. Quanto à não avaliação da capacidade técnica da subcontratada indicada, manifestou-se a Sinfra (peça 134, p. 86, destaques mantidos):

*Cumpre esclarecer, ainda, que a **Lei Estadual nº 10.403/2015**, ao tratar da política de fomento às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito das contratações públicas, **não estabelece exigência de comprovação de capacidade técnica ou regularidade fiscal em relação aos serviços eventualmente subcontratados**. Essa opção legislativa tem como finalidade **estimular a participação de ME e EPP locais**, garantindo-lhes condições efetivas de acesso ao mercado de contratações públicas, em consonância com o tratamento diferenciado e favorecido previsto no art. 770, IX, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Complementar nº 123/2006. Nesse contexto, a subcontratação de parcelas do objeto, sem a imposição de requisitos adicionais de habilitação técnica ou fiscal aos subcontratados, não configura fragilidade do certame, mas, ao contrário, materializa a política pública de fomento ao desenvolvimento econômico regional e de incentivo às pequenas empresas do Estado.*

228. Em relação à indícios de inexecução, por parte da subcontratada, de serviços sob sua responsabilidade, cingiu-se a auditada a declarar que “não há, até o momento, prova cabal ou evidência concreta de inexecução contratual, sendo as alegações meramente baseadas em **suposições ou indícios frágeis**” (idem, p. 85, destaque mantido).

229. Em relação aos indícios de que a empresa indicada pela licitante vencedora a ser subcontratada já teria extrapolado os limites de faturamento que caracterizam as empresas que tem tratamento diferenciado pela Lei estadual do Maranhão 10.403/2015, justificou a CSL/Sinfra que “a comprovação desse enquadramento para fins licitatórios deve ser realizada com base nos documentos contábeis pertinentes, como a Declaração de Resultado do Exercício (DRE)” (peça 134, p. 87), não encontrando respaldo legal. Argumentou, ainda, que, como a abertura dos envelopes ocorreu no mês de janeiro de 2025, os documentos contábeis possíveis de serem analisados teriam 2023 como ano-base. Dessa forma,

a análise de contratos firmados em 2024 e 2025 para desqualificar a empresa não possui respaldo legal, pois a mera existência de contratos não comprova faturamento auferido dentro do limite legal de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). A receita bruta é aferida pelo faturamento, não pelo valor nominal dos contratos. (idem, p. 87-88)

230. Informa, por fim, que foi apresentada “Certidão Simplificada da Junta Comercial do Estado do Maranhão, documento com fé pública que expressamente consigna seu enquadramento como Empresa de Pequeno Porte” (idem, p. 88).

231. Quanto ao fato de ser a sócia-administradora servidora pública do Estado do Maranhão, a CSL/Sinfra informou (peça 134, p. 85, destaques mantidos)

*(...) que **a subcontratação observou integralmente os requisitos legais e editalícios**, tendo a empresa subcontratada apresentado, por ocasião da formalização da contratação, **declaração expressa de inexistência de vínculo de parentesco em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau com quaisquer agentes públicos envolvidos, conforme exigido no item 12.2.25 do edital**.*

*Além disso, foi devidamente apresentada pela subcontratada a **declaração exigida pelo artigo 8º, incisos I a VII, da Lei nº 10.403/2015**, o que afasta qualquer indicio de irregularidade quanto à vinculação com agente público estadual e reforça a boa-fé da contratada e da subcontratada no processo*

*No que tange à alegação de que a subcontratada pertenceria a uma servidora pública estadual, cumpre esclarecer que tal informação **não encontra respaldo nos documentos constantes nos autos**. Pelo contrário, como já mencionado, **a subcontratada negou expressamente qualquer vínculo com servidor público em sua declaração, assumindo responsabilidade legal por eventual falsidade**.*

*É imprescindível frisar que **não cabe à contratada, no momento da subcontratação, a apuração profunda de vínculos pessoais de seus parceiros comerciais além do que a legislação e o edital exigem**, especialmente quando **há declarações formais e documentadas de conformidade**, como no presente caso. Eventual falsidade ideológica ou omissão por parte da subcontratada deve ser apurada nos termos legais, com direito ao contraditório e à ampla defesa, **não sendo possível imputar tal responsabilidade à contratada de forma automática ou subjetiva**.*

232. *Por fim, ressaltou que a Sinfra que*
*diante das irregularidades identificadas no âmbito da **subcontratação da empresa AGLAS Infraestrutura Ltda.**, já **expediu notificação formal à contratada LUCENA Infraestrutura Ltda.**, conforme documento anexo (Notificação ne 006/2025 - SEAGRO/SINFRA), **determinando a substituição da referida subcontratada**. Tal medida decorre das constatações do Relatório de Fiscalização do Tribunal de Contas da União - TCU (TC nº 008.237/2025-5 / Fiscalização nº 90/2025), que apontou indícios de **irregularidade na subcontratação**, notadamente pela ausência de comprovação da capacidade técnica da empresa AGLAS e pela existência de **vínculo funcional da sócia administradora com o serviço público estadual**, em desacordo com a Lei Estadual nº 6.107/1994. Assim, a contratada foi intimada a promover, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, **a substituição da subcontratada por empresa devidamente habilitada e tecnicamente capacitada**, sob pena de aplicação das sanções contratuais cabíveis.*

233. *Como elementos comprobatórios, encaminhou as declarações de (i) Inexistência de Fato Superveniente Impeditivo da Habilitação, de (ii) Requisito de Habilitação, de (iii) Item 12.2.5, bem como a (iv) mencionada notificação à empresa contratada (idem, p. 91-93 e 96-97).*

II.7.3. Análise da resposta à oitiva

234. *Quanto à não avaliação da capacidade técnica das empresas subcontratadas indicadas durante ao processo licitatório, em situação diversa daquelas eventualmente contratadas ao longo da execução contratual, entende-se que haja essa distinção, mas que o instrumento convocatório, como mencionado pela auditada, não determinava essa aferição durante o certame por parte da Comissão de Licitação. Afasta-se, portanto, esse apontamento, sem, no entanto, deixar de propor melhorias ao processo, que serão feitas quando da instrução de mérito.*

235. *Entende-se, portanto, suficientes os esclarecimentos em sede de oitiva, dispensando-se, assim, a proposição de realização de audiência.*

236. *Em relação aos indícios de inexecução por parte da empresa subcontratada dos serviços a ela destinados, esclarece-se, neste momento, não se tratar de inexecução dos serviços na obra. Mas, sim, de inexecução, por parte da empresa subcontratada, desses serviços.*

237. *A única referência a isso, em sede de oitiva, foi a de que “não há, até o momento, prova cabal ou evidência concreta de inexecução contratual, sendo as alegações meramente baseadas em **suposições ou indícios frágeis**” (idem, p. 85, destaque mantido).*

238. *Dessa forma, entende-se que os argumentos aduzidos ao processo não elidem o*

apontamento, propondo-se, para tal, a realização de oitiva.

239. No que diz respeito a eventual extrapolação de faturamento da empresa subcontratada, superando os limites que permitem enquadrá-la como passível de tratamento diferenciado previamente ao processo licitatório, considera-se que, com os esclarecimentos apresentados pela jurisdicionada, e diante da apresentação de documentação com fé pública atestando sua condição como EPP, não teria como a Comissão de Licitação, no âmbito de sua competência, concluir de forma adversa. Por esse motivo, entende-se suficientes os esclarecimentos realizados quanto a esse apontamento, dispensando a realização de audiência.

240. Quanto ao fato de a sócia-administradora da empresa subcontratada ser servidora estadual, manifestou-se a CSL/Sinfra afirmando que “(...) tal informação não encontra respaldo nos documentos constantes nos autos. Pelo contrário, como já mencionado, **a subcontratada negou expressamente qualquer vínculo com servidor público em sua declaração, assumindo responsabilidade legal por eventual falsidade**” (idem, p. 85, destaque mantido).

241. Entende-se que seria difícil à Comissão de Licitação, no momento da análise da documentação, avaliar vínculos entre sócios das empresas licitantes e daquelas indicadas a serem subcontratadas com representantes do órgão ou se eram servidores públicos do próprio contratante. Por esse motivo, apesar de mantido o apontamento, entende-se não haja necessidade de se propor audiência em relação a esse item.

242. Por fim, apesar da defesa apresentada pela CSL/Sinfra acima reportada, a Sinfra realizou notificação à empresa contratada. Entende-se que a realização desse ato deva ter motivação. Nesse sentido, é de se depreender que, diante dos apontamentos feitos pela equipe de auditoria no relatório de fiscalização, entendeu a Sinfra ser, ao menos um deles, dotado de fundamento de modo a embasar a notificação expedida. Isso reforça, ao menos parcialmente, aquilo que foi apontado pela equipe de auditoria.

II.7.4. Proposições

243. Considerando o acima exposto, entendendo-se que se deva propor audiência, para que sejam aportados ao processo mais esclarecimentos, apenas do apontamento referente a indícios de inexecução, por parte da subcontratada, cuja execução cabia a ela, restando eventuais sugestões de melhorias a serem propostas quando da instrução de mérito.

244. Assim, propõe-se que se chamem em audiência, com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 250, inc. IV, do Regimento Interno desta Corte, Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), da Sinfra, por ser o fiscal da obra, no que tange aos indícios de inexecução, por parte da subcontratada, de serviços sob sua responsabilidade.

245. É razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades a que estava obrigado na condição de fiscal do contrato, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois não deveria ter autorizado a execução, pela contratada, dos serviços atribuídos à empresa subcontratada, conforme revelam os indícios verificados, nem firmar os diários de obra da subcontratada, como se fosse essa empresa a ter executado os serviços.

VIII. Achado III.9. Pagamentos irregulares à contratada pelos serviços executados pela subcontratada

II.8.1. Síntese do achado

246. A Lei estadual do Maranhão 10.403/2015, muito invocada ao longo do procedimento licitatório do empreendimento em tela quanto à necessidade de subcontratação, prevê, em seu art. 8, § 6º, que “os empenhos e pagamentos referentes às parcelas subcontratadas serão destinados pelo Poder Público diretamente às Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e

Microempreendedores Individuais - MEI subcontratados” (grifo e destaque acrescidos).

247. *Todavia, apesar de, conforme demonstram os diários de obra e os relatórios fotográficos, bem como os boletins de medição da subcontratada e da contratada, a empresa subcontratada, a princípio, ter executado diversos serviços do empreendimento, não houve, até a conclusão do relatório de fiscalização, empenho ou pagamento realizado à empresa Agla’S Infraestrutura Ltda., subcontratada, conforme relatado pela ordenadora de despesas (peça 72).*

248. *O Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, por meio de sua cláusula 12.4., na mesma linha, faculta o pagamento à empresa contratada pelos serviços executados pela empresa subcontratada, em afronta à legislação estadual. Isso, portanto, permitiu o pagamento à contratada relativamente a serviços executados pela subcontratada, ferindo a legislação existente, e contribuiu ao ordenamento irregular da despesa e ao pagamento consequentemente irregular à contratada, nos dois primeiros meses de obra, por serviços executados pela empresa subcontratada.*

249. *Tais situações ferem, assim, não só a legislação estadual mencionada, mas também, por conseguinte, o próprio Princípio da Legalidade, insculpido no art. 37, caput, da Carta Magna.*

II.8.2. Oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão

250. *A Secretaria Adjunta de Administração e Finanças (Saaf), junto à Sinfra, reconheceu que “(...) os pagamentos devem ser realizados diretamente à subcontratada pelos serviços por ela executados (...)”, conforme determinação da Lei estadual do Maranhão 9.529/2011 (peça 134, p. 99, destaque removido). Todavia, informou a “(...) impossibilidade material de assim proceder, tendo em vista que todos os procedimentos são realizados via sistema ‘transfere.gov’, que, por sua vez, não permite realizar pagamento a duas empresas no âmbito do mesmo contrato” (idem, ibidem).*

251. *Complementou concluindo tratar-se (idem, ibidem) de incompatibilidade da exigência legal com a operacionalização do sistema “transfere.gov”, mas que não compromete a obra nem sequer ocasiona prejuízo a terceiros (incluindo o erário público), uma vez que a subcontratada recebe seus pagamentos por intermédio da empresa contratada”.*

II.8.3. Análise da resposta à oitiva

252. *A conduta adotada fere o disposto no art. 8º, § 6º, da Lei estadual do Maranhão 10.403/2015, que disciplina que “os empenhos e pagamentos referentes às parcelas subcontratadas serão destinados pelo Poder Público diretamente às Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI subcontratados”, não sendo, pela legislação, concedida à Administração faculdade de dispor em contrário. Tal situação foi reconhecida pela auditada.*

253. *Essa determinação é reforçada pelo legislador ao exigir que, “no contrato firmado com a licitante vencedora constará a empresa subcontratada vinculada aos serviços acessórios a ela destinados no edital, a qual responderá solidariamente pela parte que lhe couber”, como dispõe o inc. VII do mesmo art. 8º da Lei estadual do Maranhão 10.403/2015, sem discricionariedade ao administrador público também. Igualmente, não se tem esse registro no contrato administrativo 2/2025 – UGCC/Sinfra.*

254. *Apesar disso, que não afasta o apontamento feito pela equipe de auditoria, diante da impossibilidade operacional do sistema Transferegov.br em permitir o pagamento a duas ou mais empresas em um mesmo contrato e em um mesmo lote, como seria o caso, e devendo ser o pagamento processado obrigatoriamente por meio do referido sistema, não há como, no caso específico, se exigir do gestor estadual o pagamento consoante disposto na legislação estadual.*

II.8.4. Proposições

255. *Considerando que o sistema Transferegov.br não permite o pagamento a duas ou mais empresas em um mesmo lote, situação relatada pela Saaf na sua manifestação em sede de oitiva e corroborada junto ao MGI, propõe-se manter o apontamento, mas deixar de propor a correspondente audiência, por entender que os esclarecimentos necessários foram realizados em sede de oitiva.*

256. *Eventuais sugestões de aprimoramento serão realizadas quando da instrução de mérito.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

257. *Ainda que a oitiva da Sinfra quanto ao Achado III.8. Supressão indevida de estruturas referentes ao sistema de transporte público coletivo urbano não tenha sido proposta pela equipe de auditoria, tampouco determinada pelo Ministro-Relator, a unidade jurisdicionada manifestou-se por meio de nota técnica (peça 134, p. 66-67).*

258. *Por meio desse expediente, aquela (idem, p. 66, grifo acrescido)*

(...) Administração reconhece a gravidade do apontamento, que identificou a supressão de elementos essenciais ao transporte público no conjunto de projetos inicialmente encaminhado a esta Corte. A supressão de tais estruturas, de fato, descaracterizaria o objeto pactuado e afrontaria diretamente a finalidade da Ação 00T3 e do Termo de Compromisso 1095813-46, que fundamentam o empreendimento.

259. *Todavia, como já se manifestara, reiterou que “(...) a supressão não foi um ato deliberado de alteração de escopo, mas sim um equívoco operacional na gestão documental durante o envio dos arquivos” (idem, ibidem). Além disso, informou que “(...) foi instituído um novo protocolo de certificação de projetos para mitigar futuras falhas documentais”.*

260. *Importante ressaltar que o sistema de transporte público coletivo urbano, incluída aí a infraestrutura que lhe é necessária, é a motivação principal da ação que lastreia os recursos necessários a esse empreendimento. Assim, é imprescindível que isso seja contemplado no empreendimento, sob pena de devolução dos recursos, nos termos das cláusulas 14 e 15 do Termo de Compromisso 1095813-46.*

CONCLUSÃO

261. *Por meio desta instrução, identificaram-se os responsáveis pelos indícios de irregularidades verificados durante a fiscalização promovida por esta unidade de auditoria especializada, no âmbito do Fiscobras 2025, na obra de prolongamento da avenida Litorânea, empreendimento em realização pelo Governo do Estado do Maranhão nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, lastreado inteiramente por recursos federais.*

262. *Também foram feitas as análises relativas às respostas às oitivas à Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão e à Caixa Econômica Federal.*

263. *Além disso, cumpriu-se a determinação exarada pelo Ministro-Relator de elaborar proposta de audiência dos responsáveis pelos mencionados indícios de irregularidades, bem como de realizar a comparação de preços entre os elementos de drenagem profunda em concreto e em PEAD.*

264. *Quanto ao achado III.1. Serviços alterados e executados sem o correspondente aditivo contratual, propõe-se a audiência de (i) Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), da Sinfra, na condição de fiscal de contrato que aferiu as primeiras duas medições da obra, e de (ii) Solano Silva de Melo (CPF 750.827.303-63), da Caixa, como analista responsável pela emissão de parecer favorável à liberação dos recursos relativos a serviços realizados cujas características divergem daquelas medidas.*

265. *No que diz respeito ao achado III.2. Administração Local da Obra medido mensalmente de modo fixo, em descompasso com o avanço físico da obra, a audiência é proposta em relação a (i)*

Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), da Sinfra, na condição de fiscal de contrato que aferiu as duas primeiras medições da obra, e (ii) Solano Silva de Melo (CPF 750.827.303-63), da Caixa, como analista responsável pela emissão de parecer favorável à liberação dos recursos relativos à medição do item 1.1. Administração local da obra em percentual diverso daquele da evolução da execução física da obra, infringindo a firme jurisprudência desta Corte de Contas. Além disso, defende-se chamar em audiência (iii) José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), Superintendente de Projetos da Sinfra, por haver firmado o edital de licitação e seus documentos integrantes e neles não constar critério para a medição do mencionado item 1.1., em desacordo com a jurisprudência desta Corte.

266. Em relação ao achado III.3. Medição dos serviços por etapa em um contrato sob regime de empreitada por preço unitário, propõe-se o chamamento em audiência de (i) Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), fiscal do contrato, e (ii) Solano Silva de Melo (CPF 750.827.303-63), analista da Caixa, igualmente por ter aferido as duas primeiras medições e, posteriormente, aceito em nome da mandatária da União, respectivamente, para apresentarem suas razões de justificativa para adoção de prática que contraria a firme jurisprudência desta Corte de Contas. Além disso, defende-se, também, o chamamento em audiência de (iii) Aparício Bandeira Filho (CPF 104.456.253-68), titular da Sinfra, por ter firmado a Declaração do Regime de Execução de Obra, que reforçou, quando da realização da Verificação do Resultado do Processo Licitatório pela Caixa, o regime de execução cadastrado no Transferegov.br diverso daquele que rege o Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, sendo, portanto, causa para que as medições não seguissem o regime de execução contratual.

267. Quanto ao achado III.4. Projetos básico e executivo deficientes, propõe-se o chamamento em audiência de (i) José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), Superintendente de Projetos da Sinfra, pela elaboração do projeto básico com deficiências e por declarar ter sido aprovado o projeto executivo, atraindo a responsabilidade por tal feito, e (ii) Aparício Bandeira Filho (CPF 104.456.253-68), Secretário de Estado da Infraestrutura do Maranhão, dirigente máximo da Sinfra, por, ao ter declarado que a Secretaria sob sua direção havia aprovado o projeto básico, sem a individualização de quem o teria feito, atrair para si essa responsabilidade.

268. No que tange ao achado III.5. Orçamento deficiente, entende-se devam ser chamados em audiência (i) José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), Superintendente de Projetos da Sinfra, pela elaboração do orçamento, peça integrante do projeto básico, com deficiências, e (ii) Aparício Bandeira Filho (CPF 104.456.253-68), Secretário de Estado da Infraestrutura do Maranhão, dirigente máximo da Sinfra, por, ao ter declarado que a Secretaria sob sua direção havia aprovado o projeto básico, sem que apresentasse a autoria dessa aprovação, atraindo, assim, para si esse a responsabilidade por tal ato.

269. Quanto ao achado III.6. Restrição à competitividade no certame licitatório, propõe-se o chamamento em audiência de José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), Superintendente de Projetos da Sinfra, por firmar as páginas do edital e de seus documentos integrantes, em que constam exigências sem justificativa técnica suficiente e adequada para lastrear a definição de realização de sessão presencial e inversão de fases no procedimento licitatório.

270. No que diz respeito ao achado III.7. Subcontratação irregular no contrato de execução da avenida Litorânea, defende-se que se chame em audiência Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), da Sinfra, por ser o fiscal da obra, no que tange aos indícios de inexecução, por parte da subcontratada, de serviços sob sua responsabilidade.

271. Quanto ao achado III.9. Pagamentos irregulares à contratada pelos serviços executados pela subcontratada, considerando a impossibilidade técnica apresentada pelo sistema Transferegov.br de permitir o pagamento a duas empresas em um mesmo lote e um mesmo contrato, deixa-se de propor a realização de audiência.

272. Ainda, às peças 120 e 123, juntaram-se aos autos pedidos de prorrogação de prazo da oitiva dirigida à Caixa Econômica Federal e à Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, com análises correspondentes às peças 121 e 124, sobre os quais esta unidade técnica não identifica óbice ao deferimento.

273. Quanto a eventuais reclassificações dos achados, nos termos do art. 140, §9º, da Lei 15.080/2024, propõe-se sejam realizados quando da instrução de mérito.

274. Por fim, a Matriz de Responsabilização anexa à presente instrução consolida, de forma sistematizada, as irregularidades identificadas pela equipe de auditoria e classificadas preliminarmente como sendo irregularidades graves que não obstam a continuidade da obra, bem como os responsáveis por tais inconsistências, seu respectivo período de exercício, a conduta, o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e a falha encontrada e uma análise da culpabilidade dos responsáveis identificados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

275. Ante o exposto e em cumprimento à determinação do Ministro-Relator, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a. realizar a audiência dos responsáveis a seguir indicados, com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. IV, do Regimento Interno desta Corte, para que, no prazo de quinze dias, contados da ciência das comunicações, apresentem suas razões de justificativa quanto às irregularidades pelas quais foram identificados como responsáveis, sendo:

- i. Aparício Bandeira Filho (CPF 104.456.253-68), Secretário de Estado da Infraestrutura do Maranhão, dirigente máximo da Sinfra, por ter (a) firmado declaração em que assevera que o regime de execução contratual é de empreitada por preço global (achado III.3) e (b) aprovado o projeto básico, e, consequentemente, o orçamento integrante, sem a individualização de quem o teria feito, atraiu para si essa responsabilidade (achados III.4 e III.5);
- ii. José Ribamar Santana (CPF 023.579.843-68), superintendente de Projetos da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, por (a) haver firmado o edital de licitação e seus documentos integrantes e neles não constar critério para a medição do item 1.1. Administração local da obra, em desacordo com a jurisprudência desta Corte (achado III.2), (b) elaborar o projeto básico com deficiências e declarar estar aprovado o projeto executivo, atraindo para si essa responsabilidade (achado III.4), (c) elaborar o orçamento, peça integrante do projeto básico, com deficiências (achado III.5), e (d) firmar as páginas do edital e de seus documentos integrantes, em que constam exigências de sessão presencial e inversão de fases, no procedimento licitatório, sem justificativa técnica suficiente e adequada (achado III.6);
- iii. Marco André Mota Carvalho (CPF 025.718.173-37), fiscal de contrato da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão, por ter: (a) aprovado as primeiras duas medições em que foram aferidos (a.1) serviços executados em desacordo com o que fora contratado (achado III.1), (a.2) administração local da obra em descompasso com a evolução física do empreendimento (achado III.2) e (a.3) serviços por etapa em contrato cujo regime de empreitada é por preço unitário (achado III.3); e (b) assinado os diários de obra da empresa subcontratada, reconhecendo a execução de serviços por ela, quando há indícios de parte desses serviços terem sido executados pela empresa contratada (achado III.7); e

VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria levada a efeito no âmbito do Fiscobras/2025, tendo por objeto avaliar a regularidade das obras de execução do prolongamento da Avenida Litorânea, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, no Estado do Maranhão.

2. Consoante o estudo técnico preliminar do empreendimento, elaborado pela Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão (Sinfra), a ampliação da Avenida Litorânea constitui medida essencial para enfrentar o quadro de congestionamento em São Luís/MA, com impactos positivos sobre a mobilidade urbana, a prestação de serviços e o desenvolvimento econômico e turístico da região. A obra, ao se estender até o Município de São José de Ribamar/MA, ampliará a integração entre importantes polos urbanos da região metropolitana, funcionando como corredor alternativo às vias centrais saturadas. Destaca-se, ainda, a priorização do transporte coletivo, com previsão de faixas exclusivas para ônibus, redução do tempo de deslocamento, aumento da capacidade operacional e melhoria da fluidez e da segurança viária.

3. Os recursos federais aportados no empreendimento decorrem do Termo de Compromisso 1095813-46 (Siafi 963314), celebrado no âmbito do Novo PAC, entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades — representado pela Caixa Econômica Federal como mandatária —, a Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão (Sinfra), na condição de recebedora, e o Governo do Estado do Maranhão, como interveniente anuente.

4. O valor pactuado foi de R\$ 237.082.848,60, integralmente financiado com recursos do Orçamento Geral da União, não havendo previsão de contrapartida por parte do estado.

5. A obra foi licitada por meio da Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra, resultando na adjudicação do objeto à empresa Lucena Infraestrutura Ltda., pelo valor global de R\$ 235.686.179,02, o que representou em desconto de 0,59% sobre o valor do orçamento estimativo do certame. O Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra foi firmado em 11/4/2025, com vigência de 27 meses, e a ordem de serviço foi emitida em 15/4/2025, estabelecendo prazo de execução de 25 meses.

6. Segundo informações prestadas pelo Governo do Estado do Maranhão em reunião realizada em meu gabinete em 24/2/2026, o ajuste está com mais de 80% de execução física.

7. Com o intuito de avaliar o objeto auditado e de verificar a regularidade no uso de verbas federais, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento e sua adequação aos planos diretor e de mobilidade urbana de São Luís e de São José de Ribamar?

Questão 2: Há projeto básico e/ou executivo adequado para a licitação e para a execução da obra?

Questão 3: O procedimento licitatório e a celebração do contrato administrativo foram regulares?

Questão 4: O orçamento foi adequado para a licitação e para a contratação da obra, foi elaborado de acordo com a legislação e a jurisprudência do TCU e seus preços estão compatíveis com os valores de mercado?

Questão 5: A seleção do empreendimento pelo Ministério das Cidades para ser contemplado com recursos do novo Programa de Aceleração do Crescimento atendeu a critérios técnicos?

8. No curso dos trabalhos de campo, foram identificados dez achados de auditoria, sintetizados a seguir:

- Achado III.1. Serviços alterados e executados sem o correspondente aditivo contratual;
- Achado III.2. Administração local da obra medida mensalmente de modo fixo, em descompasso com o avanço físico da obra;
- Achado III.3. Medição dos serviços por etapa em um contrato sob regime de empreitada por preço unitário;
- Achado III.4. Projetos básico e executivo deficientes;
- Achado III.5. Orçamento deficiente;
- Achado III.6. Restrição à competitividade no certame licitatório;
- Achado III.7. Subcontratação irregular no contrato de execução da Avenida Litorânea;
- Achado III.8. Supressão indevida de estruturas referentes ao sistema de transporte público coletivo urbano;
- Achado III.9. Pagamentos irregulares à contratada pelos serviços executados pela subcontratada; e
- Achado III.10. Empreendimento selecionado sem a devida avaliação e atendimento de critérios técnicos.

9. Devido às constatações relacionadas acima, concordei com a proposta de realizar a oitiva da Sinfra/MA, para que se manifestasse a respeito dos achados III.1, III.2, III.3, III.4, III.5, III.6, III.7 e III.9, bem como da Caixa Econômica Federal (CEF) sobre os achados III.1 e III.2.

10. Adicionalmente, em relação ao achado III.1, caracterizado pela execução da drenagem profunda com a utilização de tubos em PEAD (polietileno de alta densidade), em substituição aos tubos de concreto inicialmente previstos no projeto executivo, sem que houvesse prévia celebração de termo de aditamento contratual, considere pertinente também solicitar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) que confrontasse o custo de ambas as soluções (drenagem com tubo de concreto e com tubo de PEAD).

11. Outrossim, em juízo preliminar, entendi que todo o conjunto de indícios de irregularidades apresentado no relatório de fiscalização poderia ser considerado como erro grosseiro dos agentes públicos envolvidos, justificando que a unidade técnica promovesse o controle subjetivo das condutas dos responsáveis por meio da proposição de audiências ao relator.

12. Após a Sinfra e a CEF se manifestarem sobre as oitivas que lhes foram endereçadas, o feito foi novamente examinado pela AudUrbana por intermédio da instrução inserta à peça 136, cuja análise será detidamente realizada neste voto.

II

13. Promovida a devida exposição do histórico processual, passo a examinar as manifestações dos jurisdicionados e a análise da AudUrbana em relação a cada achado, iniciando pela alteração de serviços sem a prévia celebração de termo de aditamento contratual (achado III.1).

14. O relatório de fiscalização informou que a obra teve seu prazo de execução reduzido de 25 para 12 meses por decisão consensual entre contratante e contratada, sob a justificativa de atender a necessidades estratégicas do Governo do Estado. Em razão da readequação do cronograma, a empresa propôs a substituição dos tubos de concreto previstos no projeto executivo por tubos em PEAD na

execução da drenagem profunda, alegando maior agilidade logística, rapidez construtiva, durabilidade e neutralidade financeira. O fiscal do contrato e as autoridades da Sinfra manifestaram-se favoravelmente à alteração.

15. Embora a planilha comparativa indicasse valor superior para a solução em PEAD, sustentou-se que a diferença seria compensada por economia indireta de mão de obra, tempo e maior facilidade operacional. As alterações totalizaram aproximadamente R\$ 8,78 milhões, equivalentes a cerca de 3,73% do valor global do contrato, sem que se reconhecesse impacto financeiro formal no ajuste.

16. Entretanto, não houve celebração de termo aditivo para formalizar a modificação das especificações, apesar de a legislação exigir prévia formalização como condição para a execução de alterações contratuais, admitindo-se apenas, em caráter excepcional, a regularização posterior no prazo máximo de um mês (art. 132 da Lei 14.133/2021). Ainda assim, os serviços foram executados e pagos com recursos federais, sem a devida formalização, o que compromete a regularidade jurídica da execução contratual.

17. Em relação a esse ponto, os jurisdicionados sustentaram que o bueiro executado em PEAD apresentaria custo superior ao originalmente previsto, não obstante a empresa construtora esteja realizando a obra pelo mesmo valor global contratado. Nesse sentido, apresentaram estudo comparativo do custo entre as duas soluções. O Governo do Estado do Maranhão também informou que deixou de celebrar termo aditivo em razão de orientação recebida da Caixa Econômica Federal.

18. A AudUrbana fez uma análise comparativa de preços relativa à substituição de bueiros tubulares de concreto, simples e duplos, por tubos corrugados de PEAD, mantidos os diâmetros originalmente contratados.

19. Com base nos referenciais do Sicro, na data-base de abril de 2024, concluiu-se que não há indícios de sobrepreço, uma vez que a solução em PEAD apresentaria custo unitário superior ao da solução em concreto para um mesmo diâmetro. Como os valores contratados estavam abaixo das referências do Sicro para bueiros em concreto, também permanecem inferiores às correspondentes referências estimadas para PEAD.

20. Considerando que o Sicro não contempla composições específicas para drenagem em PEAD com tubulação dupla, adotou-se adaptação metodológica, mediante ajuste das composições de tubulação simples para refletir a execução em configuração dupla. Os resultados obtidos pela unidade técnica estão na tabela a seguir:

Código SICRO	Descrição	Un.	Unitário (R\$)
804027	Corpo de BSTCD = 0,60 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	503,82
804187	Corpo de BDTC D = 0,80 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	1.353,96
804195	Corpo de BDTC D = 1,00 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	1.803,78
804203	Corpo de BDTC D = 1,20 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	2.689,99
804211	Corpo de BDTC D = 1,50 m PA4 - areia, brita e pedra de mão comerciais	m	3.679,79
2003986	Tubo PEAD para drenagem - D = 600 mm - fornecimento e instalação	m	584,7
2003988	Tubo PEAD para drenagem - D = 800 mm - fornecimento e instalação (ADAPTADO)	m	1.751,82
2003990	Tubo PEAD para drenagem - D = 1.000 mm - fornecimento e instalação (ADAPTADO)	m	3.076,12
2003992	Tubo PEAD para drenagem - D = 1.200 mm - fornecimento e instalação (ADAPTADO)	m	4.336,54
2003993	Tubo PEAD para drenagem - D = 1.500 mm - fornecimento e instalação (ADAPTADO)	m	5.039,64

21. Entretanto, a unidade técnica não considerou plenamente saneado o achado de auditoria. Como não houve celebração de termo aditivo, os dois primeiros boletins de medição registraram a execução de tubos de concreto, embora tenham sido instalados tubos em PEAD. O fiscal do contrato aprovou as medições e encaminhou a documentação à CEF, contribuindo para a liberação de recursos federais e pagamento por serviços executados em desconformidade com o objeto contratado. Entendeu-se que lhe era exigível conduta diversa, seja para impedir a execução sem prévia formalização, seja para não aprovar medições incompatíveis com o contrato e com o projeto licitado.

22. Situação semelhante ocorreu no âmbito da CEF, cujo analista, mesmo registrando a execução de tubos em PEAD, emitiu parecer favorável às medições que indicavam tubos de concreto, viabilizando a liberação dos recursos. A AudUrbana considerou que também lhe era exigível conduta diversa, embora sua culpabilidade seja mitigada por normativo interno da instituição. Diante dos fatos, propôs-se a realização de audiência dos dois responsáveis para apresentação de razões de justificativa sobre a impropriedade ora em exame.

23. Iniciando minha avaliação desse achado de auditoria, cabe enfatizar que a situação descrita se trata indiscutivelmente como uma alteração qualitativa do objeto, nos termos do art. 124, inciso I, alínea “a”, da Lei 14.133/2021, exigindo-se prévia celebração de alteração contratual ou, em casos excepcionais, no prazo máximo de 30 dias, nos termos do art. 132 da mesma lei.

24. Ainda que se conclua que não há efeito financeiro relevante, enfatizo que a celebração do aditamento não se trata de mera formalidade, pois existe uma vertente de análise técnica a ser realizada, haja vista que o projeto do empreendimento está sendo modificado à revelia do seu responsável técnico e sem que exista um exame das alterações realizadas.

25. A título de exemplo, embora mantendo o mesmo diâmetro nominal, a troca de tubo de concreto por tubo corrugado em PEAD normalmente exigiria outras diversas revisões de projeto, porque mudam (i) a hidráulica efetiva (diâmetro interno/área útil e rugosidade), (ii) o modelo resistente (concreto é rígido; PEAD é flexível e “trabalha” em conjunto com o solo), e (iii) os detalhes construtivos (juntas, conexões e aterro).

26. No dimensionamento hidráulico, as adaptações típicas exigem conferir se o diâmetro interno efetivo do PEAD (que pode variar conforme o tipo: liso interno ou corrugado, espessura, classe) mantém a seção molhada prevista, bem como recalcular a capacidade com o coeficiente de rugosidade

do material (em geral, o PEAD tende a ter menor rugosidade que o concreto, mas isso depende da condição interna e do tipo do tubo) e verificar declividade, cotas de montante/jusante, velocidades e regime (autolimpeza/assoreamento), além de checar se a troca altera perdas localizadas em transições, bocas de lobo, caixas e descidas.

27. No dimensionamento estrutural e geotécnico também existem outros possíveis ajustes necessários, pois, na tubulação em PEAD, o desempenho depende fortemente de berço, envoltória (material de reaterro lateral), compactação e controle de deformação. Em termos práticos, o projeto precisaria especificar: classe/rigidez anelar do tubo, critérios de deformação admissível, tipo e espessura do berço, granulometria do material de envoltória, energia de compactação por camadas, e principalmente a altura mínima de recobrimento (cobertura) para os carregamentos previstos (tráfego/aterro). Também convém avaliar efeitos como flotação (em lençol alto/valas alagadas) e condições de assentamento em solos moles.

28. Por fim, a modificação da tubulação também exigiria várias outras adaptações de detalhamento e interfaces, tais como revisar o tipo de junta/anel de vedação e sua capacidade de estanqueidade (infiltração/exfiltração), definir peças de transição para ligação do PEAD com estruturas em concreto (poços de visita, caixas, bocas de lobo, alas, dissipadores), detalhar tratamento de extremidades (cabeceiras, estruturas laterais de contenção e proteção contra erosão) e atualizar o caderno de encargos com procedimentos de execução e ensaios de aceitação (inspeção visual, verificação de alinhamento e declividade, testes de estanqueidade quando aplicável, critérios de deformação/ovalização e de compactação do reaterro).

29. Em resumo, meramente substituir a tubulação de concreto por outra da PEAD de mesmo diâmetro não significa que outras várias características do projeto ficaram inalteradas. A parte hidráulica pode até ficar equivalente, mas a parte estrutural/execução quase sempre precisa ser reespecificada.

30. Não há evidências nos autos ou nas manifestações dos jurisdicionados de que houve essas essenciais reavaliações/readequações de projeto na troca do tipo de tubulação, o que seria uma temeridade do ponto de vista técnico. Também não se tem conhecimento de que o projeto executivo da licitação tenha sido readequado com o novo tipo de tubulação, realizando-se uma nova anotação de responsabilidade técnica (ART).

31. Ao contrário, antes mesmo da submissão do pleito por parte da empresa contratada à contratante, já tinham sido iniciadas a execução e a instalação dos tubos em PEAD na obra (peças 47 e 128), situação que continuou a se verificar ao longo da realização da auditoria, ainda que sem a celebração da necessária alteração contratual.

32. Nesse sentido, é sempre bom rememorar algumas situações já verificadas em auditorias de obras conduzidas por auditores desta Corte de Contas, a exemplo da que foi realizada na Barragem de Camará/PB, apreciada pelo Acórdão 1.428/2003-Plenário, em que se observou a mudança da solução construtiva de uma barragem em terra para uma barragem de concreto compactado a rolo. Poucos meses após a conclusão do empreendimento, houve rompimento do barramento causando o maior acidente ambiental da história da Paraíba, deixando inclusive mortos.

33. Por isso, há vários precedentes desta Corte de Contas considerando que, havendo modificação de projeto, a Administração deve providenciar a atualização da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) da obra junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) competente, de modo a deixar registrada a alteração (v. g. o Acórdão 2.581/2009-Plenário).

34. É pacífica a jurisprudência do TCU de que as eventuais alterações de projeto devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, as quais devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Nesse sentido, citam-se os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015 e 2.714/2015, entre outros.

35. O que se viu na obra foi uma completa subversão do interesse público que deve nortear qualquer alteração contratual, com a modificação do tipo de tubulação de forma unilateral pela contratada, e não pela administração.

36. Tenho ressalvas às conclusões de que a tubulação em PEAD representaria uma solução mais cara. Observando-se isoladamente apenas o preço da tubulação e do seu assentamento, pode-se ter essa conclusão. No entanto, deve-se considerar que o tubo PEAD já vem pronto e padronizado, reduzindo trabalho de corte e assentamento de pedras, bem como reduz consumo de materiais como brita, areia e mão de obra especializada para alvenaria, além de ser mais leve e fácil de transportar e instalar. A rede de drenagem com tubo de concreto, por sua vez, requer mais insumos diversos (areia, brita, pedra manual), trabalho de assentamento e possíveis desperdícios, bem como é um serviço de menor produção horária do que o correspondente com PEAD.

37. Observo que as composições de rede de drenagem em PEAD apresentadas pela Sinfra (peça 135, fl. 16) foram adaptadas de composições do Sicro de bueiros com tubos de concreto. Ocorre que a produção horária da tubulação em PEAD foi a mesma utilizada pelo Sicro para o tubo de concreto com diâmetro correspondente, o que não condiz com a premissa incontroversa de que o assentamento da tubulação em PEAD possui maior produtividade.

38. De qualquer forma, entendo que não está caracterizada a ocorrência de superfaturamento de qualidade, nos termos do art. 6º, inciso LVII, alínea “b”, da Lei 14.133/2021.

39. Finalmente, se forem integralmente acolhidos os argumentos de que a tubulação em PEAD realmente seria uma solução mais indicada e de melhor qualidade, caberia perquirir o motivo pelo qual o projeto executivo aprovado do empreendimento não indicou tal solução, ficando caracterizada mais uma falha nos aludidos projetos, além das outras que serão apresentadas em achado específico em seguida.

40. O saneamento da irregularidade III.1 exige que se apresente novo projeto executivo, acompanhado da correspondente anotação de responsabilidade técnica, para exame da CEF, bem como se formalize termo de aditamento contratual, sem ônus financeiro adicional ao contratante, de forma que proponho determinação à CEF para que condicione a aprovação da prestação de contas do instrumento de repasse ao encaminhamento da referida documentação pelo Estado do Maranhão.

41. Por todo o exposto acima, acolho as propostas de audiência formulada pela AudUrbana, por entender que deve ser coibida com rigor a conduta observada no empreendimento pela fiscalização da Sinfra e pelo analista da CEF.

III

42. Em relação ao achado III.2 (administração local da obra medida mensalmente de modo fixo, em descompasso com o avanço físico do empreendimento), em razão da ausência no edital e no memorial descritivo de critérios objetivos para sua aferição do referido item, a auditoria verificou um descompasso entre o percentual pago a título de administração local e a efetiva evolução física dos serviços.

43. Tal lacuna normativa levou à adoção, pela fiscalização, de metodologia baseada em valor mensal fixo, em desacordo com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, especialmente os Acórdãos 1.555/2017, 1.695/2018 e 2.622/2013, todos do Plenário, que determinam que o pagamento desse item deve ocorrer de forma proporcional à execução física ou financeira da obra, vedando-se remuneração dissociada do cronograma físico-financeiro.

44. O subitem 1.1 – Administração Local da Obra, orçado em R\$ 8.180.252,93 (correspondente a 3,47% do valor total contratado), abrange despesas com gestão, gerenciamento, suporte técnico e controle de qualidade. Contudo, diferentemente dos demais serviços, não houve definição objetiva da forma de medição. A fiscalização passou a adotar o fracionamento do valor total em doze parcelas mensais fixas, após reprogramação do prazo contratual para doze meses, estabelecendo o pagamento de 8% do valor do item a cada medição, independentemente do real avanço físico da obra.

45. Nos dois primeiros boletins de medição, verificou-se descompasso entre o percentual pago a título de administração local e a efetiva evolução física dos serviços. No primeiro período, mediu-se 8% do item (R\$ 654.420,23), enquanto o avanço físico foi de aproximadamente 6,35%. No segundo período, novamente se pagaram 8%, acumulando 16% do valor do item, embora a execução física acumulada alcançasse apenas 11,78%. Tal sistemática é contrária ao entendimento reiterado do TCU no sentido de que o pagamento da administração local deve acompanhar proporcionalmente a execução financeira dos serviços, sob pena de caracterizar liquidação irregular de despesa.

46. A equipe de auditoria também apontou impropriedade na metodologia de cálculo da evolução física adotada pela contratante, que incluiu o próprio valor da administração local no cálculo do percentual executado. Ao excluir esse item do cálculo, verificou-se que a evolução física real foi de 6,29% no primeiro período e 11,63% ao final do segundo, o que resultaria em valores devidos de R\$ 514.537,91 e R\$ 436.825,51, respectivamente, totalizando R\$ 951.363,42.

47. Considerando que já haviam sido pagos R\$ 654.420,23 em cada período, constatou-se superfaturamento por antecipação de pagamento nos montantes de R\$ 139.882,32 e R\$ 217.594,72, perfazendo dano estimado de R\$ 357.477,04. A irregularidade foi classificada como grave, porém sem potencial de paralisação da obra, por ser passível de correção mediante retenção de pagamentos futuros. Propôs-se, assim, a oitiva da Secretaria de Estado da Infraestrutura do Maranhão e da Caixa Econômica Federal para que se manifestem sobre a adoção de sistemática de medição contrária à jurisprudência consolidada do TCU.

48. Instadas a se manifestar, a Sinfra e a CEF asseveraram que o descompasso inicial decorreu da inserção linear dos quantitativos do item “administração local” no sistema Transferegov.gov pelo conveniente, mas afirmaram que a situação foi saneada no quinto desbloqueio, realizado em 3/10/2025, quando a medição acumulada do item passou a corresponder a 40%, em linha com a evolução física da obra, então apurada em 41,19%, conforme o RAE 312/2025.

49. A CEF comprometeu-se, ainda, a condicionar os próximos desbloqueios à observância de percentual igual ou inferior ao avanço físico, destacando que os valores estão estruturados em blocos de eventos.

50. A AudUrbana considerou que as manifestações da CEF e da Sinfra não enfrentaram a ausência de critérios objetivos no edital para a medição da Administração Local, limitando-se a justificar o descompasso com a execução física com base na sistemática do Transferegov.br, que estrutura a medição por etapas ou eventos previamente cadastrados.

51. A unidade técnica destacou ainda que, embora tenha sido afastado momentaneamente o superfaturamento por antecipação de pagamentos, permanece a afronta à jurisprudência desta Corte de Contas, motivo pelo qual se propõe a manutenção do achado e a realização de audiências do fiscal do contrato e do analista da CEF responsável pelo acompanhamento do empreendimento. Além disso, foi proposta audiência do Sr. José Ribamar Santana, Superintendente de Projetos da Sinfra, por haver firmado o edital de licitação e seus documentos integrantes e neles não constar critério para a medição da administração local.

52. Em minha avaliação da questão ora em discussão, entendo que a falha existiu, pois o edital foi omissivo quanto ao critério de medição do serviço, mas deve-se reconhecer a conduta pós-ilícito dos jurisdicionados, que sanaram o problema verificado. Assim, creio que seria de excessivo rigor realizar as audiências propostas em relação ao presente achado. Embora se esperasse uma conduta distinta do fiscal e do analista da CEF, deve-se reconhecer que a omissão quanto ao critério de medição no edital e a sistemática de liberação de recursos via Transfere.gov, assunto que tratarei em seguida, são atenuantes das condutas.

53. Portanto, proponho encerrar a discussão em relação ao presente achado, sem prejuízo de cientificar os jurisdicionados das falhas observadas.

IV

54. Passo a tratar do achado III.3 (medição dos serviços por etapa em um contrato sob regime de empreitada por preço unitário). A situação encontrada pela equipe de fiscalização revelou que o Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, oriundo da Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra, estabeleceu a execução da obra sob o regime de empreitada por preço unitário, nos termos do art. 46, inciso I, da Lei 14.133/2021, o que impõe a medição com base nos quantitativos efetivamente executados. Contudo, a análise dos dois primeiros meses de execução do empreendimento revelou que os boletins de medição e respectivas memórias de cálculo adotaram, na prática, sistemática própria de empreitada por preço global. Essa medição por etapas, incompatível com o regime contratado, gerou divergências entre os quantitativos medidos e aqueles efetivamente executados, ensejando indícios de superfaturamento ou subfaturamento, com repercussões negativas sobre a economicidade e potencial dano ao Erário.

55. Em resposta à oitiva relacionada ao presente achado, a Sinfra reconheceu que as medições do Contrato 2/2025 são realizadas por etapas previamente inseridas na plataforma Transferegov.br, organizadas em 31 eventos estruturados por critérios geográficos e por tipo de serviço, configurando um eventograma destinado ao acompanhamento físico-financeiro da obra.

56. Sustentou que as medições mensais observam a aderência dos serviços executados aos eventos cadastrados e que os quantitativos estão lastreados na planilha orçamentária constante do sistema, inexistindo risco de superfaturamento ou subfaturamento. Esclareceu, ainda, que o contrato prevê a medição apenas de eventos concluídos, não servindo os relatórios diários de obra como parâmetro direto de medição. Como comprovação, apresentou planilha de levantamento de eventos, expediente sobre aferição por preço unitário e o eventograma.

57. Analisando tais alegações, a AudUrbana confirmou que as etapas haviam sido previamente cadastradas no sistema Transferegov.br, de uso obrigatório em razão do Termo de Compromisso firmado com a União. Em consulta ao Ministério da Gestão e da Inovação (MGI), esclareceu que o sistema permitiria tanto o acompanhamento da obra no regime de empreitada por preços unitários quanto por eventos, característicos dos contratos executados nos regimes de preço global, sendo que a escolha do regime e da forma de acompanhamento ocorre no momento do cadastramento da proposta, realizado pela própria Sinfra em 2024, antes da publicação do edital.

58. Constatou-se que, no sistema, foram selecionados empreitada por preço global e acompanhamento por eventos, em dissonância com o regime previsto no edital e no contrato. Como não houve recadastramento da proposta, permaneceram divergentes o regime constante do Transferegov.br e aquele formalizado contratualmente, o que deu ensejo aos problemas verificados a partir do início da execução, em abril de 2025.

59. Segundo o MGI, não é possível alterar tais parâmetros sem reiniciar todo o cadastramento, o que levou à necessidade de elaboração de eventograma estruturado em 31 frentes de obra, organizadas por trechos, tipologias e serviços específicos. Nesse modelo, os serviços somente podem ser medidos quando integralmente concluídos dentro de cada evento, vedando-se medições parciais ou quantitativos diversos dos previamente estabelecidos, circunstância que, na prática, aproximou a execução do regime de preço global e caracterizou descumprimento do regime de preço unitário pactuado.

60. A declaração firmada pelo titular da Sinfra, atestando que o regime construtivo seria de empreitada por preço global, reforçou a informação constante do sistema e contribuiu para os efeitos operacionais adversos na execução contratual. A unidade técnica rejeitou a alegação de inexistência de risco de superfaturamento ou subfaturamento, especialmente diante de achados relativos a projetos e orçamento deficientes e a alterações de serviços sem o devido aditivo contratual.

61. Concluindo que as justificativas apresentadas não afastam a irregularidade, foi proposta a audiência do titular da Sinfra, do fiscal do contrato e do analista da CEF, para que apresentem justificativas quanto à adoção e aceitação de medições incompatíveis com o regime contratual e com a jurisprudência deste Tribunal.

62. Em minha apreciação desta proposição, considero que não seja o caso de realizar tais audiências, pois o problema verificado no empreendimento auditado não me parece ser um caso isolado de dificuldades na gestão de obras executadas com recursos federais em virtude de premissas utilizadas pelo Sistema Transferegov.br.

63. Em princípio, o cronograma de desembolsos de um termo de compromisso (ou outro instrumento congênere), celebrado entre a União e um ente federativo, não precisa estar atrelado às medições do contrato que recebe as verbas federais. São dois ajustes distintos, cada qual celebrado por diferentes partes, com direitos e obrigações recíprocas, não havendo qualquer óbice jurídico para que as medições do contrato de execução da obra sejam realizadas mensalmente no regime de empreitada por preços unitários, nos termos dispostos no art.92, § 5º, da Lei 14.133/2021, o qual dispõe que, nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

64. Por seu turno, o instrumento de repasse é regido pelo Decreto 11.531/2023, sendo pertinente reproduzir algumas de suas disposições (grifos acrescidos):

“Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

X - meta - parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho;

XI - etapa ou fase - divisão existente na execução de uma meta;

[...]

Art. 6º Os órgãos e as entidades da administração pública federal cadastrarão os programas a serem executados de forma descentralizada, por meio da celebração de convênios e de contratos de repasse, no Transferegov.br.

[...]

Art. 7º Após a divulgação do programa, o proponente manifestará o seu interesse em celebrar os convênios ou os contratos de repasse por meio do encaminhamento da proposta ou do plano de trabalho no Transferegov.br.

§ 1º A proposta de trabalho de que trata o caput conterà, no mínimo:

I - a descrição do objeto;

II - a justificativa para a sua execução;

III - a estimativa dos recursos financeiros; e

IV - a previsão do prazo para a execução do objeto.

§ 2º O plano de trabalho de que trata o caput conterà, no mínimo:

I - a justificativa para a sua execução;

II - a descrição completa do objeto, das metas e das etapas;

III - a demonstração da compatibilidade de custos;

IV - o cronograma físico e financeiro; e

V - o plano de aplicação detalhado.

§ 3º A proposta de trabalho e o plano de trabalho serão analisados pelo concedente ou pela mandatária quanto à viabilidade e à adequação aos objetivos do programa.”

65. Considero que as metas e etapas descritas no plano de trabalho não precisam necessariamente ser utilizadas para efeito de medição no contrato administrativo celebrado com a construtora.

66. Dito de outra forma, a distinção ontológica entre o contrato administrativo de execução da obra e o instrumento de repasse firmado com a União é elemento central para a correta compreensão da matéria. Trata-se de vínculos jurídicos autônomos, com sujeitos, objetos e regimes normativos próprios: de um lado, o contrato regido pelo direito administrativo contratual, disciplinando a relação entre Administração contratante e empresa executora; de outro, o termo de compromisso (ou instrumento congênere), que regula a transferência voluntária de recursos entre entes federativos. A eventual coincidência material entre o objeto físico financiado e o objeto contratual não desnatura a independência jurídica dos ajustes, razão pela qual não se pode presumir necessária simetria entre o cronograma de desembolso federal e o critério de medição contratual.

67. Na empreitada por preço unitário, a lógica remuneratória repousa na aferição dos quantitativos efetivamente executados, de modo que a medição constitui instrumento técnico de verificação física da obra, e não mera decorrência de marcos financeiros previamente estruturados em instrumento de repasse. Subordinar a medição contratual às etapas do plano de trabalho implicaria subversão do regime eleito, com risco de descaracterização da própria empreitada por preços unitários. Subsiste inclusive o risco de pagamento por serviços não executados pela construtora, como foi bem observado pela equipe de auditoria, ou, ainda, o inadimplemento da administração por serviços regularmente executados pela contratada.

68. O Decreto 11.531/2023, ao disciplinar as transferências voluntárias, estabelece que o plano de trabalho conterà metas, etapas, cronograma físico-financeiro e plano de aplicação, os quais se destinam precipuamente à aferição da regularidade do emprego dos recursos federais e ao acompanhamento do cumprimento do objeto pactuado perante o concedente ou a mandatária. Tais categorias – metas e etapas – possuem função programática e gerencial no âmbito do ajuste intergovernamental, voltadas à viabilidade, ao controle e à **accountability** da transferência, não se confundindo com os critérios técnicos de medição do contrato administrativo celebrado com a construtora.

69. Admitir que as metas e etapas do plano de trabalho vinculam automaticamente a sistemática de medição contratual equivaleria a impor restrição não prevista em lei ao regime de execução regularmente escolhido, além de potencialmente comprometer a aderência entre pagamento e execução real da obra. A compatibilização entre os instrumentos deve ocorrer no plano do controle e da

prestação de contas, e não pela absorção, pelo contrato administrativo, de categorias próprias do instrumento de repasse. Assim, não há exigência jurídica de que as metas e etapas do plano de trabalho sejam replicadas como marcos de medição contratual, preservando-se a autonomia técnica e normativa de cada ajuste.

70. Em suma, parece-me haver uma concepção equivocada do Transferegov.br ao associar biunivocamente a liberação de recursos conveniados com a medição dos serviços. Apesar de representar um avanço na transparência e no controle das transferências federais — reunindo informações sobre propostas, planos de trabalho, metas, etapas, cronogramas físico-financeiros e execução —, o uso do Transferegov.br tem gerado desafios práticos na execução de obras financiadas com recursos federais. Esses problemas não decorrem propriamente da sistemática de acompanhamento, mas de incompatibilidades entre os registros feitos no sistema e os instrumentos jurídicos que regem a execução contratual da obra.

71. É no mínimo surpreendente a informação trazida pela equipe de auditoria de que não é possível alterar determinados parâmetros cadastrados no Transferegov.br sem que seja necessário reiniciar tal cadastramento. Entendo que o sistema deveria partir da premissa de que os dados podem ser inseridos de forma equivocada ou, mesmo que inseridos corretamente, pode haver necessidade de ajustes por conta de fatos supervenientes, observando que a própria Lei 14.133/2021, em seu art. 124, inciso II, alíneas “b” e “c”, admite a possibilidade de alteração do regime de execução contratual pactuado, bem como da forma de pagamento.

72. Diante da situação exposta, não haveria de se exigir conduta diversa dos agentes responsáveis pelo empreendimento no âmbito da CEF e da Sinfra, pois, se não forem superados os diversos controles previstos no aludido sistema, não haverá liberação dos recursos conveniados no Termo de Compromisso.

73. Embora eu estivesse tendente a formular proposições corretivas ao Ministério da Gestão e Inovação (MGI) e à CEF acerca do Transferegov.br, considero que a situação pode requerer um tratamento sistêmico e uma futura ação de controle a ser executada por corpo de auditores desta Corte de Contas, de forma que me abstenho neste momento de propor qualquer medida em relação ao referido sistema.

V

74. No que tange ao achado III.4, a auditoria identificou que os projetos básico e executivo do empreendimento apresentam deficiências relevantes, tais como ausência de peças técnicas essenciais, inexistência de estrutura adequada para o transporte público coletivo, falta ou incongruência de registros de responsabilidade técnica, falhas formais nos documentos gráficos, inadequações nas rampas de acesso à praia e incompletude do projeto de pavimentação, consoante detalhado no relatório que fundamenta esta deliberação.

75. A aprovação de projetos com tais vícios potencializa riscos de execução com baixa qualidade, necessidade de aditivos e elevação de custos, comprometendo os objetivos da política de mobilidade urbana e podendo gerar dano econômico e prejuízos à acessibilidade.

76. A Sinfra reconheceu as falhas apontadas e informou ter iniciado a adoção de medidas corretivas, a serem formalizadas por meio de termo aditivo com fundamento no art. 124 da Lei 14.133/2021, visando à melhor adequação técnica do objeto. Comprometeu-se a elaborar projeto específico de acessibilidade, emitir e juntar as ARTs/RRTs de todas as disciplinas do projeto executivo, reemitir as pranchas com as formalidades exigidas, refazer o projeto de rampas e escadas

em conformidade com a NBR 9050:2020, desenvolver os projetos relativos à infraestrutura de transporte público — incluindo abrigos, mobiliário e pavimentação adequada às baias — com correspondente ajuste orçamentário, e adequá-los à legislação municipal pertinente.

77. Afirmou, ainda, que as correções não acarretarão prejuízo ao Erário, pois seriam implementadas antes da execução das etapas afetadas, e requereu o acolhimento de sua manifestação e a aprovação do plano de ação apresentado.

78. Ao examinar as manifestações da Sinfra, a unidade instrutiva observou que o projeto básico com vícios foi firmado pelo Sr. José Ribamar Santana, com emissão de ART, embora haja inconsistências quanto à autoria de algumas peças, e que sua aprovação foi declarada pelo titular da Sinfra, Sr. Aparício Bandeira Filho.

79. No tocante ao projeto executivo, verificou-se ausência de documentos de responsabilidade técnica e de assinaturas, ainda que tenha sido declarado aprovado, o que igualmente enseja responsabilização. Considerou, assim, razoável afirmar que ambos tinham consciência das irregularidades e que lhes era exigível conduta diversa, propondo-se o chamamento em audiência dos dois responsáveis.

80. Em atenção a tais propostas, acolho a proposta de audiência do Sr. José Ribamar Santana, considerando ser o responsável técnico pelo projeto. Em relação ao secretário da Sinfra, Sr. Aparício Bandeira Filho, entendo necessário tecer algumas considerações sobre o significado e as consequências jurídicas da “aprovação” do projeto básico que está prevista no art. 46, § 6º, da Lei 14.133/2021. Permito-me reapresentar trecho do meu voto proferido no âmbito do Acórdão 935/2016-Plenário, ao afastar a responsabilidade de secretário de estado por falhas de difícil detecção no projeto básico da obra, **in verbis**:

“17. Em que pese concordar com a unidade técnica no sentido de que caberia ao órgão que realizou a licitação da obra, no caso a Sermahct, realizar o exame do projeto básico e promover a respectiva aprovação exigida no art. 7º, §2º, inciso I, da Lei 8.666/1993, não se pode olvidar que se está diante de um projeto de grande complexidade, contendo mais de 80 volumes.

18. Várias das impropriedades apuradas pela unidade técnica decorreram de inconsistências nos levantamentos topográficos e geotécnicos, que não poderiam ser detectados sem o refazimento ou complementação das informações levantadas em campo.

19. Creio, portanto, que não seria exigível de um gestor médio, em particular ocupando uma função do nível hierárquico dos defendentes, a detecção de todas essas falhas. Creio que os fundamentos do voto revisor proferido pelo Ministro Raimundo Carreiro no âmbito do Acórdão 26/2016-Plenário, embora tenha sido vencido, por força das circunstâncias fáticas verificadas naqueles autos, podem ser aproveitadas para elucidar o caso em questão:

7. Para responder às primeiras questões, entendo apropriado separar a função de “elaboração” de “aprovação” do projeto básico. A primeira tem cunho exclusivamente técnico especializado, sendo por isso de exercício privativo de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo, nos termos da Lei 5.194/66, em especial no disposto em seu art. 7º, alínea “c”; enquanto a segunda representa a atuação administrativa da autoridade que, em sua deliberação, legitima o interesse público naquele projeto.

8. Corrobora esse entendimento, posicionamento do Ministro Bruno Dantas, quando da relatoria do Acórdão 3.213/2014-TCU-Plenário, ao tratar da separação entre essas duas funções: “anoto que o recebimento do objeto contratado, qual seja, o projeto básico, na forma prevista no art. 73 da Lei 8.666/93, não se confunde com o instituto da aprovação de projeto, prevista no art. 7º, §2º, inciso I, da mesma norma. O primeiro instituto tem por objetivo

averiguar se o produto contratado foi entregue nos termos e condições previstos no contrato, enquanto que o segundo remete a um juízo de adequação do projeto no momento em que se decide promover a contratação da execução daquele projeto, não se confundindo, por óbvio, com o ato de recebimento”.

9. Com efeito, a demanda legal pela existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente não deve suportar interpretação de que essa autoridade é a responsável técnica pela elaboração ou conferência das peças técnicas e deve ser responsabilizada pelos erros cometidos. A propósito, a Lei 6.496/77, que instituiu Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e de agronomia preceitua que esse documento “define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento”. E, sabemos, não é exigido recolhimento de ART da autoridade competente para aprovar o projeto básico!

10. A melhor interpretação do conjunto normativo vigente consubstancia-se no fato de que a existência de projeto básico, previsto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 é imprescindível à licitação. Esse documento deve ser elaborado por profissional habilitado, nos termos da Lei 5.194/66 c/c Lei 6.496/77, a quem cabe a responsabilidade técnica pela correção dos estudos e, em algumas situações, conferido por servidores especializados do quadro técnico do órgão que o recebe. Em etapa posterior, esse projeto deve ser aprovado por autoridade competente, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/93, que tem exclusivamente responsabilidade administrativa em reconhecer que o empreendimento atende às necessidades da administração e da sociedade.

11. Por consequência, a autoridade competente não precisa possuir formação específica em engenharia ou arquitetura para avaliar o projeto, pois a natureza dessa aprovação tem outra dimensão. Nessa linha, o TCU tem se manifestado que a autoridade máxima, “exceto por manifesta irregularidade, não pode ser responsabilizada por erros existentes em projetos de engenharia, cadernos técnicos e planilhas orçamentárias elaborados por engenheiro ou qualquer outro técnico comprovadamente capacitado” (Acórdão 2.661/2015-TCU-2ª Câmara, Ministra Ana Arraes).

12. O voto afeto a este recurso menciona entendimento contemplado no Acórdão 250/2014-TCU-Plenário de que “a decisão tomada com base em parecer deficiente não afasta, por si só, a responsabilidade do gestor-supervisor por atos considerados irregulares pelo TCU, se os vícios forem de difícil detecção”. Contudo, é importante perceber que naquele caso estava em análise a responsabilidade do coordenador geral de Desenvolvimento de Projeto – DPP/Dnit em estudos inadequados, ou seja, de instância que ainda tem atuação direta na confecção das peças técnicas.

13. Em complemento ao exposto, apropriado lembrar a manifestação inicial da unidade técnica especializada no sentido de que “não se mostra razoável imputar-se a responsabilidade por adoção de um projeto básico deficiente ao diretor de engenharia do órgão, uma vez que seria inviável, no exercício de suas atribuições, analisar todos os projetos básicos de obras no Estado de São Paulo”. De fato, se o entendimento a ser firmado por esta Corte optar pela necessidade da análise e revisão de todo o projeto de engenharia pela autoridade competente, em todos os empreendimentos conduzidos pelo órgão, será inviabilizada a atuação desse servidor diante do elevado número de atividades que lhe competem, em especial aquelas de nível estratégico.

14. Por fim, com vistas a responder à última questão formulada, é importante destacar que existem algumas hipóteses em que a autoridade relacionada no art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/93 pode ser responsabilizada por falhas de projeto. Aliás, essas hipóteses já foram destacadas no Acórdão 610/2015, relatado pelo Ministro Bruno Dantas: “(i) comprovado conhecimento da flagrante ilegalidade cometida pelo delegado, que caracteriza conivência do delegante; (ii) má escolha daquele a quem confiou a delegação, que configura culpa in

eligendo; e (iii) falta de fiscalização dos procedimentos exercidos por outrem, que consubstancia culpa in vigilando” (grifos acrescidos).

81. Portanto, em linha com o entendimento que venho adotando, considero desarrazoado exigir que o dirigente máximo da Sinfra revise todos os projetos da administração estadual ao aprová-los, alguns dos quais de grande envergadura e complexidade. Por outro lado, sendo ponto incontroverso que os projetos do empreendimento de fato apresentam inconsistências, deve ser realizado o controle subjetivo da conduta do responsável por sua elaboração.

82. A celebração de eventuais termos de aditamento contratual para sanear as falhas no planejamento da obra não elide totalmente o indício de irregularidade em discussão, de forma que proponho um acréscimo ao encaminhamento da unidade técnica fazendo determinação à Sinfra para que, no caso de ser necessária a celebração de termos de aditamento contratual por conta das diversas falhas verificadas nos projetos básico e/ou executivos que embasaram a Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra, apure a responsabilidade do responsável técnico dos referidos projetos, adotando providências cabíveis para o ressarcimento dos danos causados à Administração. Trata-se de medida cogente, prevista no art. 124, § 1º, da Lei 14.133/2021.

VI

83. Adoto o mesmo entendimento em relação às propostas formuladas em relação ao achado III.5, no qual se verificou a falta de correlação entre o orçamento elaborado pela administração e os quantitativos constantes das peças técnicas do projeto básico, conforme detalhado no relatório que fundamenta esta deliberação.

84. Observa-se, a título de exemplo, que há divergência entre os itens orçamentários e os elementos previstos nos projetos geométrico e de sinalização. Tal situação gerou inconsistências na estimativa de custos e na definição dos serviços a serem executados, impactando o comprometimento da precisão técnica do projeto e a viabilidade da execução contratual, podendo gerar dano econômico à Administração Pública.

85. Por isso, cabe realizar a audiência do Sr. José Ribamar Santana, responsável pela elaboração da planilha orçamentária da licitação, mas, por outro lado, deve-se afastar a responsabilização do Sr. Aparício Bandeira Filho, por não competir ao Secretário de Estado revisar item a item todos os orçamentos de obras a cargo de sua pasta.

VII

86. Prosseguindo com o exame, a presente ação de controle identificou restrições consideradas indevidas à competitividade na Concorrência CSL/Sinfra 16/2024, decorrentes da inversão de fases, da exigência de sessão pública presencial e da adoção de cláusulas conflitantes sobre subcontratação. Embora tais medidas sejam admitidas pela Lei 14.133/2021, carecem de justificativa concreta e excepcional, o que não se verificou, pois as razões apresentadas foram genéricas e não demonstraram benefícios efetivos, em afronta aos princípios da competitividade, economicidade e motivação. Ademais, o edital continha disposições contraditórias quanto à subcontratação, ora facultando-a até 30%, ora exigindo-a em 10% com base em lei estadual aplicável a bens e serviços, não a obras.

87. Insta salientar que o edital da Concorrência CSL/Sinfra 16/2024 admitia, em regra, a subcontratação parcial de até 30% do valor global, sem prejuízo das responsabilidades da contratada, vedando apenas a subcontratação da parcela principal do objeto. Contudo, nos subitens 12.5.8 e 12.5.9, passou a exigir que empresas de grande porte subcontratassem entre 10% e 30% dos serviços a microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) ou microempreendedores individuais (MEI),

com indicação e comprovação de regularidade já na fase de habilitação, com fundamento no art. 8º da Lei Estadual 10.403/2015. Ocorre que essa lei impõe a exigência de subcontratação apenas em licitações para aquisição de bens e serviços, não abrangendo, em seu **caput**, obras de engenharia — objeto do certame em análise.

88. Ainda assim, a empresa Alberto Couto Alves – Brasil Ltda. foi inabilitada por não indicar subcontratada, embora tenha apresentado justificativa técnica e econômica fundamentada no § 4º do art. 8º da referida lei, que afasta a exigência quando a subcontratação for inviável, desvantajosa ou prejudicial ao objeto. A decisão que manteve a inabilitação limitou-se a invocar o **caput** do art. 8º e o item mais restritivo do edital, sem enfrentar as razões técnicas apresentadas, desconsiderando a exceção legal aplicável. Diante do conflito, a comissão de licitação adotou a interpretação mais restritiva, inabilitando licitante e mantendo tal decisão mesmo após recurso.

89. A Sinfra defendeu a legalidade da sessão presencial e da inversão de fases, sustentando que, diante da complexidade e do vulto da obra de infraestrutura, tais medidas foram motivadas por razões técnicas e pelo interesse público, visando maior segurança, celeridade, qualificação prévia das licitantes e mitigação de riscos de propostas inexequíveis.

90. Alegou, ainda, que o sistema eletrônico Compras.gov não estaria parametrizado para processar a inversão de fases, o que teria imposto a adoção do formato presencial, e que a publicidade e a competitividade teriam sido preservadas.

91. Quanto à subcontratação compulsória, argumentou que a exigência decorre de interpretação sistemática da legislação estadual do Maranhão em conjunto com a Lei Complementar 123/2006, aplicável também a obras de engenharia, defendendo que não houve restrição indevida à competitividade, mas cumprimento de política pública de incentivo a micro e pequenas empresas. Assim, justificou a inabilitação de licitante que não apresentou subcontratação obrigatória, entendendo inexistir conflito normativo no edital e que a decisão observou os princípios da legalidade, isonomia e segurança jurídica.

92. No exame de tais alegações, a unidade técnica asseverou que não identificou, nas gravações das sessões, qualquer interação que justificasse a presencialidade, além de observar que as visitas técnicas eram facultativas e deveriam ocorrer previamente à entrega das propostas, e que o edital já previa mecanismos eletrônicos para esclarecimento de dúvidas antes da sessão pública. Assim, concluiu-se que as razões apresentadas não demonstraram a excepcionalidade exigida para afastar o modelo eletrônico.

93. Quanto à inversão de fases, a Sinfra argumentou que a medida permitiria verificar previamente a capacidade técnica, jurídica e financeira das licitantes, reduzindo riscos e propostas inexequíveis. A equipe de auditoria, entretanto, entendeu que tais justificativas apenas descrevem atividades inerentes à fase de habilitação, que também ocorre no rito ordinário, e que a análise de inexequibilidade já é prevista na legislação durante a fase de julgamento das propostas. Destacou-se ainda que, no caso concreto, a inversão implicou a análise prévia de extensa documentação de todas as licitantes, o que não necessariamente assegura maior celeridade.

94. Diante disso, a AudUrbana concluiu sua análise mantendo o apontamento quanto à inadequação da inversão de fases e da sessão presencial. No tocante às cláusulas conflitantes sobre subcontratação, entendeu-se que a distinção apresentada pela Sinfra possui fundamento jurídico, embora não estivesse claramente motivada no edital, e que a exigência de subcontratação para empresas não beneficiárias do tratamento diferenciado não é absoluta, devendo observar os limites legais. Por fim, considerou-se que os esclarecimentos prestados pela comissão de licitação foram

suficientes para afastar o apontamento específico relativo ao julgamento do recurso da licitante inabilitada.

95. Acompanho o exame realizado quanto ao presente achado pela unidade técnica, adotando-o como razões de decidir, sem prejuízo de revisitar essa matéria com mais profundidade por ocasião do julgamento de mérito deste processo. Por enquanto, cabe acolher a proposta de audiência do Sr. José Ribamar Santana pelas supostas falhas.

96. É forçoso constatar que compareceram ao certame somente três empresas, apesar de se tratar de empreendimento de grande vulto, o que deveria atrair o interesse de várias outras construtoras a nível nacional. Ao final, restou habilitada somente uma única empresa, sediada na própria localidade de execução da obra, com proposta de preços de valor igual ao orçamento estimativo. Somente após negociação, a construtora aceitou reduzir o seu preço em cerca de 0,5%.

97. Com relação à exigência editalícia de subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, considero-a incompatível com o disposto no art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021, pois se trata de certame de grande vulto, com valor estimado bem maior do que a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte. Ainda que se admitisse a aplicação da Lei Estadual 10.403/2015, esta obrigaria a subcontratação apenas nos certames destinados à aquisição de bens e serviços, não se aplicando para obras, **in verbis**:

“Art. 8º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei deverão estabelecer nos instrumentos convocatórios a exigência de subcontratação de Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI, nas licitações para aquisição dos bens e serviços, determinando:

I - o percentual de exigência de subcontratação considerando o valor total licitado;

II - que as Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI a serem subcontratadas deverão estar indicadas e qualificadas pelos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores;

III - que, no momento da habilitação, a empresa licitante deverá apresentar, juntamente com a sua, a documentação das Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e Microempreendedores Individuais - MEI exigida no edital, inclusive a regularidade fiscal e trabalhista das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais subcontratados, sendo de sua responsabilidade a atualização da referida documentação durante a vigência contratual, sob pena de rescisão, aplicando-se para regularização das eventuais pendências o prazo previsto no § 1º do art. 5º; (...)” (grifo acrescido).

98. Embora eu considere ter sido ilegal a exigência editalícia de subcontratação de parcela do objeto, pela inobservância do caput do art. 8º da Lei Estadual 10.403/2015, deixo de propor qualquer medida com a finalidade de realizar controle punitivo da conduta dos responsáveis quanto a esse ponto específico. Registro ainda um possível conflito da mencionada legislação maranhense com as regras gerais de licitações e contratos instituídas pela Lei 14.133/2021.

99. Neste achado, cabe observar que sua classificação foi irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P), nos termos do art. 140, § 1º, inc. IV, alínea “a”, da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União), pois poderia acarretar a anulação do procedimento licitatório e, conseqüentemente, do contrato administrativo dele decorrente. Ocorre que a evolução atual da obra,

com mais de 80% de execução, desaconselharia tal medida, exigindo-se o exame do caso à luz do art. 147 da Lei 14.133/2021, reproduzido a seguir:

“Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.”

100. Tenho a convicção de que os riscos e prejuízos diversos advindos da paralisação do empreendimento seriam extremamente gravosos ao interesse público, de forma que proponho informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no art. 140, § 1º, inciso IV, da Lei 15.080/2024 (LDO/2015), nas obras do prolongamento da Avenida Litorânea, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, no Estado do Maranhão.

VIII

101. Quanto ao achado III.7, caracterizado pela subcontratação irregular no contrato de execução da Avenida Litorânea, a auditoria identificou outras quatro inconsistências relevantes: (i) ausência de avaliação da capacidade técnica da empresa Agla'S Infraestrutura Ltda., indicada para executar cerca de R\$ 24 milhões em serviços; (ii) indícios de inexecução, pela subcontratada, de atividades sob sua responsabilidade, apesar de constarem medições correspondentes; (iii) sinais de que a empresa teria ultrapassado os limites de faturamento compatíveis com sua condição de empresa de pequeno porte (EPP); e (iv) o fato de a subcontratada pertencer a servidora pública estadual, o que é vedado pela legislação do Estado do Maranhão.

102. Verificou-se que, embora a minuta contratual prevísse a necessidade de avaliação da capacidade técnica da subcontratada, não houve cláusula editalícia que assegurasse essa análise durante o certame, em afronta ao art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021. Ademais, registros fotográficos e diários de obra indicam possível execução de serviços por funcionários da contratada principal, apesar de constarem como responsabilidade da subcontratada, o que comprometeria a moralidade administrativa.

103. Quanto ao enquadramento como EPP, contratos firmados pela empresa em 2024 e 2025 somam valores expressivos, sugerindo incompatibilidade com os limites legais e esvaziando a finalidade da política de incentivo às pequenas empresas prevista na legislação estadual.

104. Por fim, constatou-se que a sócia da subcontratada é servidora pública do Estado do Maranhão, o que afronta norma estadual e o princípio constitucional da legalidade.

105. A Sinfra, em sua manifestação, defendeu que a Lei Estadual 10.403/2015, ao disciplinar a política de fomento às micro e pequenas empresas, não impõe a exigência de comprovação de capacidade técnica ou regularidade fiscal específica da subcontratada, por entender que tal opção legislativa visa justamente ampliar o acesso dessas empresas ao mercado público, em consonância com a Lei Complementar 123/2006.

106. Quanto aos indícios de inexecução contratual, afirmou inexistirem provas conclusivas, sustentando que as constatações da fiscalização se baseariam apenas em indícios não confirmados.

107. No tocante ao possível desenquadramento da subcontratada como empresa de pequeno porte, argumentou que a verificação do enquadramento jurídico deve se fundamentar em documentos contábeis formais — especialmente a Declaração de Resultado do Exercício (DRE) — e não no simples somatório de valores nominais de contratos celebrados. Destacou que a receita bruta, parâmetro legal para aferição do limite de R\$ 4.800.000,00, é apurada pelo faturamento efetivamente auferido no exercício social, e não pelo valor global contratado, que pode ser executado parcialmente, distribuído ao longo do tempo ou nem sequer integralmente faturado.

108. Acrescentou que, à época da abertura dos envelopes (janeiro de 2025), os documentos contábeis disponíveis tinham como ano-base 2023, além de ter sido apresentada certidão simplificada da Junta Comercial atestando o enquadramento como EPP.

109. Por fim, quanto ao fato de a sócia-administradora ser servidora pública estadual, alegou que foram apresentadas declarações formais de inexistência de impedimento e que eventual falsidade deve ser apurada em procedimento próprio, embora tenha posteriormente notificado a contratada para promover a substituição da subcontratada diante dos apontamentos do TCU.

110. A unidade técnica, ao examinar o primeiro ponto destacado neste achado, reconheceu a distinção entre a avaliação da capacidade técnica de empresas subcontratadas indicadas no curso da licitação e aquelas eventualmente contratadas durante a execução, observando-se que o edital não previa a obrigatoriedade de aferição dessa capacidade pela Comissão de Licitação na fase do certame. Assim, afastou-se o apontamento quanto a essa irregularidade específica, sem prejuízo da proposição de aprimoramentos a serem examinados na instrução de mérito. Considerou, portanto, suficientes os esclarecimentos apresentados pela Sinfra em sede de oitiva, dispensando-se a realização de audiência sobre esse ponto.

111. Em juízo preliminar, discordo de tal análise, pois entendo aplicável o art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual o contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente. No entanto, tal avaliação de fato não ocorreria na fase de habilitação, mas sim durante a fase de execução contratual.

112. Nos termos do art. 67, § 9º, da Lei 14.133/2021, o edital da licitação poderia também prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% do objeto a ser licitado. Tal dispositivo, a meu ver, é plenamente conciliável com a legislação do Estado do Maranhão.

113. Assim, julgo que houve falha imputável ao fiscal do contrato motivo pelo qual proponho a audiência do Sr. Marco André Mota Carvalho, pela inobservância do disposto no art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021.

114. Considerando que a manifestação da Sinfra não elidiu o segundo ponto apresentado no achado de auditoria ora em execução, acolho a proposta da AudUrbana no sentido de que o mesmo agente também deve ser ouvido em audiência em relação aos indícios de inexecução pela subcontratada, por ter autorizado e atestado serviços possivelmente executados por empresa diversa daquela formalmente responsável.

115. Em relação à suposta extrapolação dos limites de faturamento da subcontratada, entendeu-se que, diante da documentação com fê pública atestando seu enquadramento como EPP, não caberia à Comissão de Licitação concluir de forma diversa, sendo suficientes os esclarecimentos prestados e dispensada a audiência de agentes da Sinfra.

116. Não estou de acordo com tal conclusão, pois a falha não foi elidida, embora, de fato, eu considere ser de excessivo rigor promover audiências dos integrantes da Comissão de Licitação. Existem evidências de fraude à licitação praticada pela licitante ganhadora e por sua subcontratada. Há remansosa jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que a mera participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação, ensejando, por consequência, aplicação da penalidade do art. 46 da Lei 8.443/1992.

117. Há indícios de que o faturamento bruto da empresa subcontratada como ME ou EPP já era, no momento de realização do certame ora em apreciação, superior ao limite estabelecido para o enquadramento como EPP, cabendo a aplicação do disposto no art. 3º, § 9º, da Lei Complementar 123/2006:

“§ 9º A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do caput deste artigo fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12, para todos os efeitos legais, ressalvado o disposto nos §§ 9º-A, 10 e 12.”

118. A despeito disso, consultando a documentação inserta à peça 38, fls. 75/139, que trata da indicação da empresa Agla'S Infraestrutura Ltda. pela licitante Lucena Infraestrutura Ltda., concluo que a referida subcontratada aceitou ser indicada na condição de ME/EPP, beneficiando-se de sua própria omissão. Nesse sentido, em verificação a eventuais contratos já firmados pela subcontratada apresentada como EPP, Agla'S Infraestrutura Ltda., no Portal Nacional de Compras Públicas e no Portal de Contratos do TCE/MA, foram identificados pela equipe de auditoria contratos firmados pela empresa nos anos de 2024 e 2025 no montante de R\$ 23.292.508,57, apenas com municípios do Estado do Maranhão. Destes, R\$ 10.545.520,97 foram firmados apenas no ano de 2024, de 5/4 a 22/10, período anterior à Concorrência 16/2024. Nesse aspecto, cabe trazer o dispositivo do art. 4º da Lei 14.133/2021 (grifos acrescidos):

“Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.”

119. A leitura do disposto no art. 4º, § 1º, inciso II, **supra** não deixa dúvidas de que não deveria ser prevista no edital de uma obra de R\$ 237 milhões qualquer obrigação de subcontratar microempresas ou empresas de pequeno porte. Considerando eventual conflito com legislação estadual, dou ciência da impropriedade ao jurisdicionado, mas deixo de propor audiências em relação ao descumprimento do dispositivo, que avalio ser uma regra geral sobre licitações e contratos de competência privativa da União.

120. No caso do § 2º do mesmo artigo, em juízo preliminar, considero que a indicação apresentada pela Lucena Infraestrutura Ltda. deveria observar a extrapolação dos contratos já celebrados por sua subcontratada.

121. Assim, com vista a eventual aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, considero que deva ser realizada audiência da empresa Lucena Infraestrutura Ltda. pelo indício de fraude à licitação caracterizada pela indicação de empresa a ser subcontratada na condição de ME ou EPP que não atendia às condições previstas no art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, bem como que estava desenquadrada da situação de EPP por apresentar faturamento superior ao limite legal.

122. Da mesma maneira, determino a audiência da empresa Agla'S Infraestrutura Ltda. por fraude à licitação por supostamente apresentar faturamento bruto, no momento de realização do certame, superior ao limite estabelecido para o enquadramento como EPP, bem como por possuir contratos celebrados com a administração superior ao limite estabelecido no art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, auferindo benefício

123. Quanto ao fato de a sócia-administradora ser servidora pública estadual, em linha com a unidade técnica, considero escusável a Comissão de Licitação não ter identificado tal vínculo apenas com a documentação apresentada, razão pela qual, embora mantido o apontamento, não se propôs audiência. Por fim, registro que a notificação expedida pela Sinfra à contratada solicitando a troca da empresa subcontratada corrobora as conclusões da fiscalização.

124. Considerando que a sócia administradora da empresa Agla'S Infraestrutura Ltda., Sra. Aglai Fernanda Serra Araújo Cruz, é servidora estadual; considerando a vedação da legislação estadual para que seus agentes públicos participem de diretoria, gerência ou administração de empresa privada e de sociedade civil prestadora de serviços ao estado; considerando que a conduta da agente, em tese, é passível de ser punível com demissão, conforme art. 228, inciso XIII, da Lei Estadual do Maranhão 6.107/1994, proponho enviar cópia desta deliberação para a Controladoria Geral do Estado do Maranhão, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

IX

125. Ainda em relação à situação envolvendo a subcontratação observada no empreendimento, no achado III.9 (pagamentos irregulares por serviços executados por subcontratada), a equipe de auditoria relatou que, embora a Lei Estadual 10.403/2015 determine, em seu art. 8º, § 6º, que os pagamentos referentes às parcelas subcontratadas sejam realizados diretamente às ME/EPP/MEI subcontratadas, os valores relativos aos serviços executados pela empresa Agla'S Infraestrutura Ltda.

foram pagos à contratada principal nos dois primeiros meses da obra. A cláusula 12.4 do Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, ao facultar o pagamento à contratada por serviços executados pela subcontratada, contrariou a legislação estadual e o princípio da legalidade.

126. Em resposta à oitiva, a Secretaria-Adjunta de Administração e Finanças reconheceu a exigência legal de pagamento direto, mas alegou impossibilidade operacional do sistema Transferegov.br, que não permite pagamentos a duas empresas no mesmo contrato. A unidade técnica concluiu que, embora a conduta viole formalmente a norma estadual, a limitação do aludido sistema impede, no caso concreto, a exigência de conduta diversa do gestor. Assim, propôs manter o achado, sem, contudo, sugerir audiência dos responsáveis, reservando eventual aprofundamento do exame do presente achado para a fase de instrução de mérito.

127. Em relação ao achado III.8, sem prejuízo de o assunto ser retomado pela unidade técnica na etapa subsequente de instrução processual, considero pertinente, neste momento, dar ciência à Sinfra sobre supressão indevida no empreendimento de elementos essenciais ao transporte público no conjunto de projetos inicialmente encaminhado a esta Corte, o que pode descaracterizar o objeto pactuado e afrontar diretamente a finalidade da Ação 00T3 e do Termo de Compromisso 1095813-46, que fundamentam o empreendimento.

128. Por derradeiro, deixo para realizar uma avaliação mais detida do achado III.10 (empreendimento selecionado sem a devida avaliação e atendimento de critérios técnicos) na etapa processual seguinte, quando o assunto for retomado pela unidade técnica.

Ante todo o exposto, parabenizando a equipe de fiscalização e o corpo diretivo da AudUrbana pelo excelente trabalho que vem sendo desenvolvido nesta ação de fiscalização, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de março de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 456/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.237/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Congresso Nacional (vinculador) (); Secretaria Estadual de Cidades do Maranhão-Secid/MA (08.892.295/0001-60).
 - 3.2. Responsável: Aparício Bandeira Filho (104.456.253-68).
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Governo do Estado do Maranhão; Ministério das Cidades.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: Elias Gomes de Moura Neto (9394/OAB-MA) e Madison Leonardo Andrade Silva (6995/OAB-MA), representando Aparício Bandeira Filho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2025, com vistas a examinar a regularidade da execução das obras do prolongamento da Avenida Litorânea, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, no Estado do Maranhão,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão (Sinfra) das seguintes irregularidades detectadas na fiscalização realizada por este Tribunal na Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra e no Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra:

9.1.1. alteração de serviços especificados no projeto licitado sem a prévia celebração de termo de aditamento contratual, em desacordo com os arts. 124, inciso I, alínea “a”, e 132 da Lei 14.133/2021 (Achado III.1);

9.1.2. medição da administração local da obra por valor mensal fixo, em descompasso com o avanço físico do empreendimento, ensejando a antecipação irregular de pagamentos à construtora contratada, em desconformidade com o art. 6º, LVII, alínea “d”, da Lei 14.133/2021, e com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.369/2011, 2.622/2013, 2.440/2014, 1.247/2016 e 845/2021, todos do Plenário;

9.1.3. previsão de subcontratação obrigatória de empresa na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, a despeito de o valor estimado da contratação ser superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, em desconformidade com o art. 4º, § 1º, da Lei 14.133/2021;

9.1.4. admissão de empresa subcontratada na condição de ME ou EPP cujo total de contratos já celebrados no exercício financeiro superava a receita bruta máxima admitida para enquadramento como EPP, violando o disposto no art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, bem como com evidências de possuir faturamento bruto, no momento de realização do certame ora em apreciação, superior ao limite estabelecido para o enquadramento como EPP, em desconformidade com o art. 3º, § 9º, da Lei Complementar 123/2006;

9.1.5. admissão de empresa subcontratada que não comprovou possuir requisitos de qualificação técnica para realização dos serviços, em contrariedade à previsão do art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, expondo a administração e a sociedade a riscos diversos;

9.1.6. ausência de justificativa plausível para realização de certame presencial e com

inversão de fases, contrariando o art. 17, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021;

9.1.7. admissão de empresa subcontratada cuja sócia-administradora é servidora estadual, violando o disposto no art. 210, inciso X, da Lei Estadual 6.107/1994, do Estado do Maranhão;

9.1.8. supressão indevida no empreendimento de elementos essenciais ao transporte público no conjunto de projetos inicialmente encaminhado a esta Corte, o que pode descaracterizar o objeto pactuado e afrontar diretamente a finalidade da Ação 00T3 e do Termo de Compromisso 1095813-46, que fundamentam o empreendimento;

9.2. determinar à Sinfra que:

9.2.1. apresente novo projeto executivo, acompanhado da correspondente anotação de responsabilidade técnica, para exame da Caixa Econômica Federal, bem como formalize termo de aditamento do Contrato 2/2025 – UGCC/Sinfra, sem ônus financeiro adicional ao contratante, com vistas a formalizar a substituição da tubulação de concreto na rede de drenagem para a tubulação de PEAD, além das demais modificações necessárias para adequação técnica do projeto;

9.2.2. no caso de ser necessária a celebração de termos de aditamento contratual por conta das diversas falhas verificadas nos projetos básico e/ou executivos que embasaram a Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra, apure a responsabilidade do responsável técnico dos referidos projetos, adotando providências cabíveis para o ressarcimento dos danos causados à Administração;

9.3. determinar à Caixa Econômica Federal que condicione a aprovação da prestação de contas final do Termo de Compromisso 1095813-46 (Siafi 963314) ao adequado cumprimento, pelo conveniente, das medidas determinadas acima;

9.4. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, determinar a audiência do Sr. José Ribamar Santana, Superintendente de Projetos da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa acerca das seguintes ocorrências irregulares:

9.4.1. confecção projeto básico com deficiências e declarar estar aprovado o projeto executivo, atraindo para si essa responsabilidade, em violação ao disposto no descumprindo o disposto no art. 6º, incisos XXV e XXVI, da Lei 14.133/2021 (achado III.4);

9.4.2. elaboração do orçamento estimativo, peça integrante do projeto básico, com deficiências, descumprindo o disposto nos arts. 6º, inciso XXV, alínea “f”, 18, § 1º, inciso IV, e 23, **caput**, da Lei 14.133/2021 (achado III.5);

9.4.3. adoção de cláusulas potencialmente restritivas no edital de Concorrência 16/2024 – CSL/Sinfra, em que constam exigências de realização sessão presencial e de inversão de fases, no procedimento licitatório, sem justificativa técnica suficiente e adequada, em contrariedade com o disposto nos arts. 17, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021 (achado III.6);

9.5. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, determinar a audiência do Sr. Marco André Mota Carvalho, fiscal de contrato da Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa acerca das seguintes ocorrências irregulares:

9.5.1. realização das primeiras duas medições em que foram aferidos serviços executados com divergência em relação ao projeto licitado, sem a prévia celebração de termo de aditamento contratual, em desacordo com os arts. 124, inciso I, alínea “a”, e 132 da Lei 14.133/2021 (achado III.1);

9.5.2. assinatura dos diários de obra da empresa subcontratada, reconhecendo a execução de serviços por ela, quando há indícios de parte desses serviços terem sido executados pela própria empresa contratada (achado III.7);

9.5.3. não exigência de comprovação da habilitação técnica da subcontratada, conforme exigido pelo art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021 (achado III.7);

9.6. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, determinar a audiência do Sr. Solano Silva de Melo, analista da Caixa Econômica Federal, por ter aceitado a integralidade das primeiras duas medições da obra em que

foram aferidos serviços em desacordo com o projeto licitado, sem a prévia celebração de termo de aditamento contratual, violando o previsto nos arts. 124, inciso I, alínea “a”, e 132 da Lei 14.133/2021 (achado III.1);

9.7. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, promover a audiência das empresas (i) Lucena Infraestrutura Ltda., pelo indício de fraude à licitação caracterizada pela indicação de empresa a ser subcontratada na condição de ME ou EPP que não atendia às condições previstas no art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, bem como que estava desenquadrada da situação de EPP por apresentar faturamento superior ao limite legal; e (ii) Agla’S Infraestrutura Ltda., por fraude à licitação por aceitar ser subcontratada na condição de ME ou EPP apresentando faturamento bruto, no momento de realização do certame, superior ao limite estabelecido para o enquadramento como EPP, bem como por possuir contratos celebrados com a administração superiores ao limite estabelecido no art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021, descumprindo também o disposto no art. 3º, § 9º, da Lei Complementar 123/2006;

9.8. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no art. 140, § 1º, inciso IV, da Lei 15.080/2024 (LDO/2015) nas obras do prolongamento da Avenida Litorânea, nos municípios de São Luís e São José de Ribamar, no Estado do Maranhão; e

9.9. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Controladoria-Geral do Estado do Maranhão, para a adoção das medidas que entender cabíveis em relação à servidora estadual Aglai Fernanda Serra Araújo Cruz.

10. Ata nº 6/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/3/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0456-06/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral